

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
МАРІУПОЛЬСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

На правах рукопису

БАНАХ Сергій Володимирович

УДК 342.7(477)+342.72/73(438)(043.5)

**ФУНКЦІЇ ОМБУДСМАНІВ У СУЧАСНОМУ СВІТІ:
ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ**

Спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

Дисертація на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Науковий керівник:
Батанов Олександр Васильович
доктор юридичних наук, професор

Маріуполь – 2014

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ I. ОСНОВИ ТЕОРІЇ ФУНКЦІЙ ОМБУДСМАНІВ У СУЧАСНОМУ СВІТІ	16
1.1. Поняття та ознаки функцій омбудсманів	16
1.2. Генезис функцій омбудсманів	34
1.3. Співвідношення функцій омбудсманів і функцій інших правозахисних інститутів	67
Висновки до першого розділу	93
РОЗДІЛ II. КЛАСИФІКАЦІЯ ФУНКЦІЙ ОМБУДСМАНІВ У СУЧАСНОМУ СВІТІ ТА МЕХАНІЗМ ЇХ ЗДІЙСНЕННЯ	97
2.1. Критерії класифікації функцій омбудсманів	97
2.2. Система функцій омбудсманів	124
2.3. Механізм здійснення функцій омбудсманів	150
2.4. Основні напрями розвитку і вдосконалення здійснення функцій Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у контексті зарубіжного досвіду	174
Висновки до другого розділу	185
ВИСНОВКИ	190
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	198

Вступ

Актуальність теми дисертаційного дослідження. Необхідною складовою будь-якої демократичної правової держави є права й свободи людини і громадянина, визнання і захист яких є її безпосереднім обов'язком. Як зазначено у Документі Копенгагенської наради Конференції по людському виміру ОБСЄ від 29 червня 1999 року, «правова держава означає не просто формальну законність, котра забезпечує регулярність й послідовність у досягненні й підтримці демократичного порядку, а й справедливість, засновану на визнанні й повному прийнятті вищої цінності людської особистості і гарантовану установами, що утворюють структури, котрі забезпечують її найбільш повне вираження». Україна, будучи повноправним членом світового співтовариства, також проголосила права людини найвищою цінністю. Так, у ст.3 Конституції України визначено: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави». Відповідно до цього, держава взяла на себе зобов'язання створити необхідні умови та визначити механізм належної реалізації проголошених прав і свобод, передбачити і встановити порядок захисту порушених прав тощо.

В багатьох країнах світу дієвою і невід'ємною частиною механізму захисту прав людини є інститут омбудсмана, який є додатковим органом у захисті прав людини і громадянина від свавілля та неправомірних дій адміністративних органів та їх посадових осіб та інституціонально відноситься до системи позасудового захисту прав людини. Правовий статус омбудсманів у різних країнах встановлюється по-різному. Він має суттєві відмінності, на які впливають суб'єктивні й об'єктивні фактори, як-то вид правової системи, до якої належить та чи інша країна, правові культура і традиції, період заснування тощо.

Втім, об'єднуючим фактором у визначенні структури правового статусу будь-якого омбудсмана є виокремлення його функцій, як важливих елементів, що визначають найважливіші якісні характеристики даного інституту й

віддзеркалюють його роль й соціальне призначення. Тобто, саме функції омбудсмана дозволяють визначити його сутність, видову характеристику, характер та основні нормативно-регламентовані напрями його діяльності та надають можливість найбільш чітко розкрити сутність політико-правової природи цього інституту.

Становлення і розвиток інституту омбудсмана у світі відбувався у взаємодії з іншими структурними елементами громадянського суспільства, в зв'язку з чим його функції в різних країнах можуть мати різне наповнення. Функції інституту омбудсмана у країнах з стабільним демократичним режимом полягають, передусім, в оптимізації й удосконаленні діяльності органів управління та сприянні реалізації парламентського контролю за діями органів виконавчої влади, що слугує усуненню прогалин в управлінні та покращенню адміністрування та підвищенню авторитету влади й, в кінцевому результаті, захисті прав і законних інтересів громадян, розвитку демократії і утвердженні верховенства закону. Вони формувалися й розвивалися відповідно до історичних і культурних особливостей кожної з країн, системи державної влади, зазнаючи певних модифікацій у зв'язку із викликами часу та розвитком суспільних відносин. Тенденція сучасної спеціалізації функцій омбудсмана полягає у використанні його можливостей у захисті прав людини в окремих сферах життєдіяльності або як інституціональної гарантії окремих прав громадян.

В Україні, в умовах реформування соціально-економічної, політичної і духовної сфер життя та активним формуванням інститутів громадянського суспільства, актуальною залишається проблема удосконалення конституційно-правового механізму захисту прав людини. Саме для цього, наслідуючи правовим традиціям демократичних країн, в Україні було запроваджено інститут омбудсмана – Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, що став субсидіарним способом забезпечення прав людини у нашій країні.

Функції омбудсмана спрямовані, передусім на захист й поновлення порушених прав людини й громадянина, попередження й прискання їх порушень з боку органів публічної адміністрації та їх посадових осіб. При цьому

він виконує широкі контрольні функції, що сприяють удосконаленню механізму державного регулювання й покращенню адміністративної практики. Однак, не дивлячись на постійно зростаючий доктринальний інтерес до проблем організації та функціонування даного інституту з боку вітчизняних вчених та громадськості, процес становлення й розвитку інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини ускладнюється проблемами концептуального характеру, пов'язаними, передусім, із визначенням функціонально-діяльнісних аспектів його статусу, адекватним розумінням місця його функцій у системі функцій інших правоохоронних та правозахисних інститутів, що обумовлює необхідність вивчення та рецепції позитивного зарубіжного досвіду у цій сфері.

У цьому контексті слід зазначити, що у сучасному світі відбувається переосмислення завдань та функцій омбудсмана, продиктоване розвитком суспільних відносин, в тому числі, активізацією процесів глобалізації, розширенням переліку прав і свобод людини і громадянина тощо. Через те деякі законодавчі норми стають застарілими і не відповідають дійсності. Це стосується і врегулювання правового статусу омбудсмана та розширення кола його функцій. Зазначені обставини викликають необхідність ґрунтовного наукового дослідження функцій омбудсманів з метою внесення пропозицій щодо інституціонального й функціонального розвитку даного інституту як особливої форми позасудового контролю й визначення їх місця у системі інших засобів й способів захисту прав людини, що і обумовлює актуальність теми даного дослідження.

Дана проблематика не отримала достатньої розробленості у юридичній літературі й розглядалася, переважно, фрагментарно у рамках загальної проблеми визначення правового статусу омбудсманів, історії становлення та розвитку цього інституту. Вироблення науково-теоретичної моделі функцій омбудсманів та визначення їх місця у системі функцій інших правозахисних структур не були предметом комплексного самостійного дослідження. Недостатність наукових розробок у даній сфері обумовлює необхідність

подальших досліджень та вироблення пропозицій щодо удосконалення механізму здійснення функцій омбудсмана.

У формуванні власних наукових положень й висновків щодо функцій омбудсманів автор спирався на теоретичні розробки науковців у галузі конституційного права, загальної теорії держави і права, міжнародного права та інших галузей права, присвячених захисту прав людини й громадянина та теорії функцій як юридичної категорії. Питання розвитку громадянського суспільства, визначення конституційно-правового статусу неурядових та громадських правозахисних організацій, захисту прав і свобод людини розглядалися у фундаментальних дослідженнях таких представників юридичної науки, як А. С. Автономов, Н. Г. Александров, С. С. Алексеєв, М. М. Антонович, М. В. Баглай, О. М. Ващук, М. В. Витрук, А. В. Гайсіна, Л. Ю. Грудцина, А. М. Колодій, В. В. Лазарєв, О. А. Лукашева, М. В. Мархгейм, В. С. Нерсисянц, Ю. М. Новгородова, П. М. Рабінович, Ю. С. Шемшученко та інших.

В рамках теорії держави й права при розгляді проблем визначення функцій різних суб'єктів публічно-владних відносин та правових явищ і процесів використовувалися праці А. І. Абрамова, О. М. Андрусенко, С. В. Бабаєва, М. Й. Байтіна, О. В. Батанова, І. Л. Бачило, А. В. Венедиктова, В. М. Дмитрука, І. А. Курцева, Б. М. Лазарева, М. І. Матузова, М. М. Марченко, О. В. Мурзи, В. В. Оксамитного, М. П. Орзіха, В. Ф. Погорілка, Т. М. Радько, І. М. Ситара, О. Ф. Скакун, Ю. О. Тихомирова, В. М. Хропанюка та інших.

На висвітлення окремих питань дисертаційної роботи вплинули підходи й позиції авторів, які досліджували становлення, розвиток й статус омбудсмана, таких як Є. М. Аметістов, Р. Р. Амірова, К. М. Амосов, А. А. Бегаєва, В. В. Бойцова, Л. В. Бойцова, О. С. Буянкіна, Р. Г. Вагізов, І. Ф. Вершинина, Л. В. Голяк, М. Д. Дадашева, О. М. Дороніна, М. А. Доспаєв, Н. Ю. Заворотнюк, К. О. Закоморна, В. І. Засипалова, Ю. Л. Корабельникова, Н. В. Корнеєва, Л. К. Лазарь, Є. А. Лохматов, Н. Ф. Лукашева, А. Г. Майоров, О. Г. Маркелова, О. В. Марцеляк, А. В. Мелехін, І. А. Мелік-Дадаєва, Н. С. Наулік, А. Ю. Семенова, Ю. Г. Спичак, А. Ю. Сунгуров, М. Т. Тимофеев,

Н. Ю. Хаманєва, В. В. Еміх та інших, а також праці науковців країн дальнього зарубіжжя, таких як П. Бромхед, Д. М. Готтерер, Р. Грегорі, Ж. Дельбофф, А. Жузжоний, Є. Лентовська, М. Г. А. Хіль-Роблес, М. Остінг, К. Фернандес-Турегано та ін.

Не дивлячись на колосальний науковий інтерес до функціонування інституту омбудсмана, у наукових дослідженнях, присвячених різних аспектам діяльності даного інституту збереглися окремі проблемні питання, які потребують більш ретельної уваги та поглибленого розкриття. До таких питань належить і з'ясування еволюції і трансформації функцій інституту омбудсмана як визначальних у розумінні сутності даного інституту й причин його поширення в різних правових системах, визначення поняття, критеріїв класифікації та місця функцій омбудсмана у системі функцій інших правозахисних установ.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація є складовою частиною науково-дослідної роботи кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного університету «Формування правового механізму забезпечення європейських стандартів в умовах міждержавної інтеграції України» (державний реєстраційний номер 0111U010449).

Мета і завдання дослідження. Основна мета дисертаційної роботи полягає у створенні науково-теоретичної моделі функцій омбудсманів та, на підставі визначення їх місця у системі функцій органів захисту прав і свобод людини і громадянина, вироблені основних напрямів розвитку та практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності діяльності цього інституту в Україні.

Визначена мета дослідження зумовила постановку і розв'язання таких **завдань:**

- на основі узагальнення розповсюджених дефініції функцій суб'єктів публічно-владних відносин сформулювати визначення поняття функцій омбудсманів;

- дослідити еволюцію функцій омбудсманів та факторів, що впливають на їх модифікацію в різних політико-правових системах;

- визначити місце функцій омбудсманів у системі функцій інших правозахисних інститутів та виявити проблеми їх взаємодії;

- визначити систему критеріїв класифікації функцій омбудсманів;

- розробити систему та розкрити зміст основних функцій омбудсманів;

- проаналізувати особливості механізму здійснення функцій омбудсманів;

- визначити основні принципи реалізації функцій омбудсманів;

- виявити основні проблеми практичної реалізації функцій Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та визначити основні напрями їх розвитку у контексті зарубіжного досвіду

Об'єктом дисертаційного дослідження є конституційно-правовий статус омбудсманів у сучасному світі.

Предмет дисертаційного дослідження складають функції омбудсманів у сучасному світі.

Методологічну основу дослідження склали як загальнонаукові, такі як діалектичний, порівняльно-правовий, формально-юридичний, історичний й логічний методи пізнання, так і спеціальні й приватноправові.

Діалектичний метод наукового пізнання дозволив всебічно й об'єктивно дослідити теоретичну розробленість поняття та класифікації функцій омбудсманів. Історичний метод пізнання використовувався у дослідженні становлення й еволюції функцій омбудсманів та факторів, що вплинули на їх розвиток й модифікацію. Порівняльний та метод діалектичної логіки дозволив виявити сталі закономірності та загальні тенденції розвитку функцій омбудсманів, зокрема, метод порівняльного аналізу дозволив виділити характерні риси та ознаки функцій різних моделей інституту омбудсмана в зарубіжних країнах. Також порівняльний метод разом із формально-юридичним застосовувались при виявленні джерел й аналізі законодавчих актів, регламентуючих функціональні обов'язки омбудсманів різних країн. Системно-структурний та системно-функціональний методи дозволили виробити авторську

позицію щодо поняття функцій омбудсмана, типології критеріїв їх класифікації та здійснення систематизації, основних підходів до визначення місця функцій омбудсманів у системі функцій інших правозахисних інститутів, елементів їх взаємозв'язку і взаємодії. Для опису, аналізу та уточнення понятійного апарату, зокрема, визначення поняття функцій омбудсманів, було використано загальнонауковий метод термінологічного аналізу та формально-логічний метод. Соціологічний метод використано при аналізі внутрішніх і зовнішніх чинників та суспільних процесів, що зумовили визнання та закріплення функцій омбудсманів. При розробці пропозицій стосовно шляхів, засобів і методів удосконалення законодавства України щодо визначення функцій омбудсманів використано методи моделювання та прогнозування.

Усі зазначені методи дослідження застосовувались у взаємозв'язку, що має забезпечити всебічність, повноту й об'єктивність дослідження, коректність, обґрунтованість, переконливість і достовірність наукових результатів.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що представлена робота є першим дослідженням монографічного характеру, у якому здійснена спроба комплексного компаративного аналізу теоретичних і практичних проблем функціонування омбудсманів у зарубіжних країнах. Теоретичні висновки які містяться у дисертації являють собою авторську концепцію функцій омбудсманів у сучасному світі.

Наукову новизну дисертаційного дослідження становлять такі основні положення, висновки та рекомендації:

вперше:

– сформульоване авторське визначення поняття функцій омбудсмана, під якими розуміються основні напрями та види нормативно-регламентованої й організаційно-забезпеченої правозахисної діяльності омбудсмана, а також способи його впливу на суспільні відносини, що розкривають якісну характеристику даного інституту, його соціальну сутність й призначення, визначають його місце і роль у забезпеченні реалізації й захисті прав і свобод людини і громадянина;

– обґрунтовується авторська позиція щодо головної мети функцій омбудсманів, яка полягає в оптимізації й удосконаленні діяльності органів управління та сприянні реалізації парламентського контролю за діями органів виконавчої влади, що слугує усуненню прогалин в управлінні і покращенню адміністрування та підвищенню авторитету влади та, в кінцевому результаті, захисті прав і законних інтересів громадян, розвитку демократії і утвердженні верховенства права;

– доведено, що тенденція сучасної спеціалізації та диференціації функцій омбудсманів полягає у використанні його можливостей у захисті прав людини в окремих сферах життєдіяльності або як інституціональної гарантії окремих видів прав громадян;

– доведено, що генезис та модифікація функцій омбудсманів пов'язані із розвитком інституту омбудсмана в цілому та його становленням у різних правових системах і країнах з різними формами правління та політичного устрою, яке відбувалося з урахуванням правових і культурних традицій відповідної держави, в зв'язку з чим його функції в різних країнах та у різні періоди часу мають різне змістовне наповнення;

– визначені основні етапи генезису функцій омбудсманів: «скандинавський» період – зародження інституту омбудсмана й закріплення функцій контролю за діяльністю судів та адміністративних органів; «класичний» період – розвиток функцій виявлення фактів «неналежного управління» (*maldministration*), сприяння підвищенню якості надання публічних послуг й посилення парламентського контролю за діяльністю адміністрації, розвиток функції медіатора, розповсюдження контрольних-наглядних функцій на органи місцевої адміністрації, зникнення функцій контролю за судовою владою, віднесення функцій сприяння реалізації прав окремих громадян до категорії опосередкованих; «посттоталітарний» період – розвиток функцій посередника між суспільством і владою, функції поновлення цілісності соціальної системи країни, функції нагляду за дотриманням прав людини органами влади і управління, право відновлювальної функції та позасудового розгляду конфліктів,

функцій удосконалення законодавства, сприяння реалізації та оцінювання здійснення принципу належного управління у сфері державного адміністрування, правової просвіти населення, розвитку міжнародного співробітництва, консультативні й координаційні функції; «новітній» період – розвиток інституціональної спеціалізації омбудсманів і виконання функцій забезпечення реалізації прав людини у різних сферах суспільних відносин та різних найбільш вразливих категорій населення, розповсюдження функцій контролю і нагляду на діяльність регіональних й муніципальних органів вади і управління;

– обґрунтовується позиція щодо місця функцій омбудсмана у системі функцій інших органів, що здійснюють захист прав та свобод людини й громадянина, що дозволило уточнити зміст правової природи та функціонального призначення даного інституту, шляхи та способи взаємодії даних органів, від підвищення якості якої залежить рівень забезпеченості та захищеності прав людини;

удосконалено:

– типологію критеріїв класифікації функцій омбудсманів, які, з метою побудови теоретичної моделі функцій омбудсманів, доцільно класифікувати за такими критеріями: за головною метою та завданнями їх діяльності; за об'єктною основою – сферою суспільних відносин, на які омбудсмани впливають в процесі своєї діяльності; за суб'єктним складом – суб'єктами, на захист прав і інтересів яких спрямована діяльність омбудсманів; основними напрямками, видами та елементами діяльності; територіальною спрямованістю їх діяльності; способами, засобами та методами реагування;

– підходи щодо систематизації функцій омбудсманів;

– вчення про механізм здійснення функцій омбудсманів, який являє собою сукупність засобів, способів, форм, методів і принципів діяльності омбудсманів, що застосовуються ними у боротьбі з проявами неналежного управління, перевищення владою, бюрократичного свавілля тощо, а також для підвищення підзвітності уряду й його офіційних осіб перед громадськістю, для забезпечення

прав, свобод і законних інтересів громадян, надання їм допомоги у реалізації своїх прав та відновленні прав у випадку їх порушення;

– підходи до розуміння способів і засобів здійснення функцій омбудсмана, що полягає у виділенні *основних засобів* здійснення функцій омбудсмана, до яких відноситься проведення контролю й нагляду за діяльністю органів державної влади і управління, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб за дотриманням законодавства про захист прав людини й громадянина, за діяльністю компетентних структур та правомочних осіб, зобов'язаних за службовим обов'язком надавати належну допомогу громадянам у сфері реалізації й захисту прав і свобод, та *основних способів* здійснення функцій, до яких належать розгляд скарг, заяв і повідомлень громадян та проведення розслідувань за фактами зазначених в них порушень, а також проведення розслідувань за власною ініціативою, застосування попереджувальних (превентивних) заходів та морального, ідеологічного й інформаційного впливу, сприяння застосуванню заходів примусу до винних у порушенні прав людини чи неналежному вирішенні їх звернень органів й посадових осіб, проведення моніторингу чинного законодавства та надання експертної оцінки законодавчих проектів на предмет відповідності їх міжнародним стандартам з прав людини, забезпечення координації й взаємодії усіх органів й осіб у сфері реалізації й захисту прав людини тощо;

– теоретико-методологічні підходи щодо форм і методів реалізації функцій омбудсманів, як, по-перше, зовнішніх проявів безпосередніх видів практичної діяльності омбудсманів, спрямованих на нормалізацію процесу здійснення прав і свобод людини та громадянина, до яких відносяться звернення у державні органи та органи місцевого самоврядування, у міжнародні органи із захисту прав людини, у засоби масової інформації, оскарження дій (бездіяльності) посадових осіб, що порушують права громадян, публічні виступи тощо та акти правового характеру, такі як рекомендації, висновки, запити, подання, доповіді тощо, та, по-друге, конгломерату прийомів та способів, спрямованих на досягнення мети й завдань, поставлених перед омбудсманом, до яких відносяться методи

переконання, рекомендацій, заохочення, стимулювання, виховання, пропаганди тощо;

набули подальшого розвитку:

– концептуальні засади співвідношення категорії «функція» і таких явищ, як «цілі», «завдання», «принципи діяльності», «компетенція», «повноваження» омбудсманів;

– аналіз основних загальносвітових чинників наділення омбудсманів функціями контролю за діяльністю публічної адміністрації та функцією захисту прав і свобод людини й громадянина, серед яких: політично-правові, соціально-економічні та культурні чинники, розвиток яких вплинув на виникнення нових функцій держави, посилення державного втручання у сфері приватного й громадського життя, ускладнення взаємовідносин між державою та членами суспільства й окремою особою, у першу чергу, розширення каталогу визнаних світовим співтовариством прав і свобод людини та громадянина;

– теоретико-методологічні підходи до розуміння сутності та класифікації основних принципів здійснення функцій омбудсманів;

– пропозиції щодо удосконалення законодавства, що встановлює функції та повноваження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Практичне значення одержаних результатів визначається його актуальністю, новизною і висновками як загальнотеоретичного, так і практичного характеру. Дослідження спрямоване на вдосконалення функціонування інституту омбудсмана в цілому та механізму здійснення його функцій й підвищення ефективності їх реалізації.

Сформульовані у дисертації пропозиції та висновки можуть бути використані:

у правотворчій роботі – як теоретичний матеріал для вдосконалення правового статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, зміни концепції омбудсманівської служби в Україні;

у правозастосовній діяльності – для поліпшення правозахисної роботи Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та інших правозахисних

органів, форм і методів їх контролю за діяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадових та службових осіб щодо дотримання ними прав і свобод людини та громадянина;

у науково-дослідній сфері – для подальшої розробки теорії правової природи інституту омбудсмана, досліджень його конституційно-правового статусу;

у навчальному процесі – при підготовці відповідних розділів підручників та навчальних посібників із конституційного права України і конституційного права зарубіжних країн; викладанні відповідних навчальних дисциплін і спецкурсів; у науково-дослідній роботі студентів;

у правовиховній роботі – для виховної роботи серед населення, його ознайомлення з правозахисною діяльністю омбудсманівських служб у зарубіжних країнах, підняття загального рівня правової культури громадян України.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно, всі сформульовані в ньому положення та висновки обґрунтовані на базі особистих досліджень автора. Всі наукові праці, в яких відображено зміст дисертації, написані без співавторів, окрім статті «Особливості повноважень слідчого судді щодо захисту прав людини», яка написана у співавторстві з С. Штогуном (Банах С. Особливості повноважень слідчого судді щодо захисту прав людини / С. Банах, С. Штогун // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2013. – № 4 (32). – С. 61–66.). Особистий внесок здобувача в цій статті полягає в обґрунтуванні функціональних характеристик слідчого судді щодо захисту прав людини.

Апробація результатів дисертації. Основні теоретичні положення і висновки, практичні рекомендації були обговорені і схвалені на засіданні кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного університету. Результати дослідження оприлюднені у доповідях на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних

конференціях, круглих столах, зокрема, «Актуальні питання реформування правової системи України» (м. Дніпропетровськ, 5–6 вересня 2014 р., тези опубліковано), «Права та свободи людини і громадянина: механізм їх реалізації та захисту різними галузями права» (м. Братислава, Словацька Республіка, 19–20 вересня 2014 р., тези опубліковано).

Публікації. Основні положення дисертаційного дослідження висвітлено у 12 публікаціях, з яких 10 наукових статей у фахових виданнях з юридичних наук, в т. ч. одна з яких опублікована у виданні, включеному до міжнародних наукометричних баз даних «Index Copernicus International», Польща та «Российский индекс научного цитирования» (РИНЦ), Росія) та 2 тез виступів на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації обумовлені метою і завданнями дослідження. Вона складається із вступу, двох розділів, які об'єднують сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел. **Загальний обсяг** становить 236 сторінок, список використаних джерел – 39 сторінок (331 найменування).

РОЗДІЛ І.

ОСНОВИ ТЕОРІЇ ФУНКЦІЙ ОМБУДСМАНІВ У СУЧАСНОМУ СВІТІ

1.1. Поняття та ознаки функцій омбудсманів

Проблема формування демократичної й правової держави, створення національних правозахисних установ та інститутів громадянського суспільства, удосконалення конституційно-правового механізму захисту прав людини завжди залишалася актуальною для будь-якої країни. Під механізмом юридичного захисту прав і свобод людини, на думку деяких науковців, розуміється система нормативно-визначених судових і позасудових способів, котрі взаємодіють між собою й направлені на ефективність юридичного захисту прав і свобод людини й громадянина [227, с. 2]. А на думку Н. Ф. Лукашової, даний механізм складають такі структурні елементи, як охорона, захист, пропаганда прав і свобод та надання правової допомоги [150, с. 3].

Чималу роль у функціонуванні всіх складових цього правозахисного механізму відіграє інститут омбудсмана, який являє собою додатковий орган у захисті прав людини і громадянина від свавілля та неправомірних дій адміністративних органів та їх посадових осіб та відноситься до системи позасудового захисту прав людини. Як слушно зазначає Ю. М. Новгородова, позасудовий захист прав людини – це діяльність несудового характеру щодо застосування уповноваженими органами чи особами специфічних заходів правового впливу, що протікає у визначених формах та процедурах з метою попередження порушень прав людини та поновлення вже порушених прав, характерними ознаками якої є, по-перше, те, що захист прав і законних інтересів людини відбувається без участі органів правосуддя, а, по-друге, ця форма захисту включає як безпосередньо захист права, так і передзахист, тобто діяльність по застосуванню специфічних засобів правового впливу (попереджувальних, виховних тощо), які хоча й мають за мету права, але

безпосередньо не призводять до усунення перешкод у здійсненні прав людини [183, с. 13]. Схожої думки дотримується й А. Г. Седишев, який визначає позасудовий захист прав і свобод людини як закріплену законодавством діяльність по забезпеченню захисту прав і свобод людини без участі судових органів [227, с. 7]. А М. А. Романенко позасудовий захист прав людини відносить до категорії «альтернативних форм вирішення правових конфліктів у сфері прав людини й громадянина», якими, на її думку, є «сукупність процедур, направлених на вирішення правового конфлікту шляхом досягнення взаємовигідного результату, котра не володіє ознаками судового розгляду, що застосовується до, під час чи поза судовим процесом», та «сприяє у повному обсязі реалізації прав людини і громадянина» [223, с. 5].

Суб'єктами здійснення позасудового захисту, на думку Ю. М. Новгородової, є спеціально уповноважені державні й недержавні органи та особи. До таких державних органів вона відносить й інститут омбудсмана [183, с. 13]. Однак, на нашу думку, дане твердження може стосуватися лише загальнонаціональних парламентських омбудсманів, тоді як до системи інституту омбудсмана у його широкому розумінні входять й інші види омбудсманів, що створюються не на рівні державних структур. Тому в даному випадку можна вважати, що специфічною ознакою інституту омбудсмана є його належність і до державних, і до недержавних суб'єктів здійснення позасудового захисту.

Створення подібних інститутів сприяє укріпленню демократії та, як вірно зазначають деякі науковці, модернізації державних інститутів, а також розвиткові правосвідомості громадян та посадових осіб [152, с. 10], заповнюють прогалини у взаємовідносинах держави і громадянина.

Прийнято вважати, що термін «омбудсман» походить від давньошведського слова «*ombud*», що у перекладі означає «представник», або «особа, котра користується довірою і котра представляла інтереси інших осіб» [148, с. 45-46]. Хоча до походження та перекладу цієї назви немає одностайної думки, термін «омбудсман» став родовим поняттям для визначення служби, що безпосередньо

займається захистом прав і законних інтересів людини, пов'язаних з відносинами з органами виконавчої влади і управління.

У юридичній літературі можна зустріти різні визначення поняття інституту омбудсмана, які залежать від багатьох факторів, зокрема, від правових традицій та культури, прийнятих у тому чи іншому суспільстві, ставленні до даного інституту і визначення його місця у правозахисному механізмі. Омбудсманом, наприклад, називають «самостійний державний орган, що безпосередньо займається захистом прав і законних інтересів людини, порушених діями чи бездіяльністю адміністративних органів та посадових осіб» [276, с. 84-88], або «незалежного і неупередженого функціонера законодавчого органу, котрий здійснює контроль за діяльністю державних органів, розглядає скарги громадян у зв'язку з адміністративним свавіллям і незадовільним управлінням» [319, с. 24], «самостійний орган державної влади, який за своєю правовою природою входить до системи контрольно-наглядових органів влади держави, ... який очолює незалежна публічна посадова особа високого рангу, яка підзвітна парламентові, отримує скарги від потерпілих осіб на органи державної влади та місцевого самоврядування, службовців або діє на власний розсуд та уповноважена проводити розслідування, рекомендувати коригувальні дії, представляти звіти й доповіді щодо стану дотримання прав людини» [177, с. 10], «незалежний персоніфікований орган, наділений високим авторитетом і покликаний розглядати скарги на зловживання бюрократичного апарату» [37, с. 2], «службовця, котрий обирається законодавчим органом з метою розгляду скарг громадян на роботу адміністрації й суду і котрий поводить себе як контролер їхньої діяльності» [318, с. 2], «уповноваженого законодавчого органу, покликаного розглядати скарги на зловживання бюрократичного апарату» [53, с. 7], «гідну довіри незалежну особу, уповноважену парламентом на охорону прав окремих громадян» [247, с. 198], «незалежну посадову особу, котра розслідує скарги громадян на посадових осіб урядових органів» [67, с. 517] чи «захисника людей від порушення їхніх прав, зловживання владою, помилок, халатності, несправедливих рішень та поганого управління» [131, с. 1] тощо.

На нашу думку, саме останнє визначення даного інституту, котре дається Міжнародним інститутом омбудсмана, є найбільш узагальненим і підходить до різних типів і видів омбудсмана, оскільки омбудсман не завжди є органом чи посадовою особою державної влади. Тому слушною у цьому випадку є думка Л. В. Голяк, яка визначає інститут омбудсмана як незалежний, самостійний, публічно-правовий, як правило, державний або громадський інститут, запроваджений з метою забезпечення державного (або прирівняного до нього публічного) захисту прав і законних інтересів трудових мігрантів та членів їх сімей, їх дотримання та поваги органами державної влади і місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, а також організаціями, установами або іншими інституціями, що спеціалізуються на наданні публічних послуг [77, с. 38].

Схожість даних і багатьох подібних понять інституту омбудсмана полягає у визначенні його головної мети, котра полягає, передусім, у захисті прав людини і громадянина у їхніх відносинах із органами влади і управління та сприянні удосконаленню законодавства про права людини і приведення його у відповідність до загальноновизнаних світовим співтовариством принципів й норм міжнародного права. Саме даному інституту, за твердженням Уповноваженого з прав дитини Російської Федерації П. Астахова, вдається створити і вести діалог з державою через зворотній зв'язок з громадянським суспільством заради укріплення прав і свобод людини, та відновлення справедливості. А однією з найбільш важливих функцій омбудсмана, на його думку, є боротьба із свавіллям чиновників, бюрократією та виправлення помилок, котрі допустила система [19, с.1].

Сутність інституту омбудсмана та його видову характеристику в першу чергу визначає функціональний аспект його діяльності. Саме функції є найбільш важливим елементом конституційно-правового статусу будь якого органу чи посадової особи публічної влади та інших суспільних інституцій, уявляючи собою основні нормативно-регламентовані напрямлення їх діяльності.

Змістовне значення «функції» та її сутність залежать від тієї суспільної науки, котрою вона розглядається. У юриспруденції термін «функція», як правило, у чистому вигляді є мало дослідженим, а вживається поряд з тим чи іншим об'єктом чи правовим явищем, зокрема, державою, юридичними галузями, правовими інститутами тощо. Дану думку висловлює, наприклад, О. В. Мурза, яка зазначає, що «під функціями у юридичній науці слід розуміти основні напрями діяльності чи впливу одного юридичного явища (якщо функції держави то держави; якщо функції права то права) на інше правове явище (приміром, на суспільні відносини за умови аналізу функції права)» [174, с. 86-88].

Функції правового регулювання визначають, передусім, місце й роль, яку виконує той чи інший правовий інститут чи орган та основні напрямлення впливу на суспільні відносини. Це стосується й інституту омбудсмана, функції якого безпосередньо пов'язані із здійсненням його діяльності (з функціонуванням) і визначають найважливіші якісні характеристики даного інституту, направленість його діяльності та надають можливість найбільш чітко розкрити сутність політико-правової природи та соціальне призначення цього інституту. Дана думка неодноразово висвітлювалася у літературі багатьма науковцями.

Так, доктор юридичних наук, один із перших дослідників даного інституту в Україні, О. В. Марцеляк стверджує, що для розуміння сутності і правової природи інституту омбудсмана велике значення має його функціональна характеристика, оскільки у функціях омбудсмана віддзеркалюється соціальне призначення цього інституту, об'єктивна необхідність здійснення ним суспільно корисної, соціально обумовленої контрольно-наглядової та правозахисної діяльності [159, с. 16]. Саме функції, на думку іншої вітчизняної дослідниці інституту омбудсмана Н. С. Наулік, у своїй сукупності демонструють специфіку інституту омбудсмана й детермінують його місце у національному механізмі захисту прав людини і громадянина [177, с. 11]. Л. В. Голяк зазначає, що за допомогою аналізу функцій представляється можливим з досить високою точністю визначити характер омбудсманівських служб і в цілому проаналізувати

рівень та особливості реалізації правозахисної функції держав, які запроваджують даний інститут, правильність вибору ними на тому чи іншому етапі їх розвитку пріоритетів, нарешті, рівень організованості правозахисної системи та ефективності правоохоронної діяльності, виявити загальні та відмінні тенденції розвитку омбудсманівських та інших правозахисних інститутів тощо [77, с. 66].

Співвідношення функцій й сутності будь-якого об'єкту досліджувалися багатьма науковцями, зокрема М. М. Марченко, який висловлює думку про безпосереднє вираження сутності у функціях й стверджує, що в основі категорії «функція» лежать категорії «властивості та здатності речі» [160, с. 162]. Подібне твердження міститься й у тлумачному словнику з філософії, де зазначається, що «функція» у самому загальному розумінні визначається як «зовнішній прояв властивостей якогось об'єкту в даній системі відносин» [274, с. 389]. При цьому слушною є думка, що у відносинах з іншими об'єктами проявляються не усі властивості даного об'єкта, а їх певна частина, що надає можливість виокремлення конкретних функцій об'єкту, побудови їх системи, виходячи з сутнісних властивостей самого об'єкту (наприклад, держави, права тощо), його потенційних здатностей й характеру предмету (об'єкту), з котрим даний об'єкт вступає у відносини, на котрі він функціонально впливає [206, с. 166].

Звертаючись до дослідження поняття «функція», слід зазначити, що даний термін, котрий широко застосовується у науковій сфері, походить від слова «functio», що у перекладі з латинської означає «здійснення, виконання, звершення – спосіб діяння речі або елемента системи, спрямований на досягнення певного ефекту» [275, с. 389]. У Тлумачному словнику української мови під поняттям «функція» розуміється: 1) явище, яке залежить від іншого явища, є формою його виявлення і змінюється відповідно до його змін; 2) робота кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось [235, с. 651]. О. М. Андрусенко зазначає, що «функція» – основний напрямок (вид) діяльності певного об'єкта (системи), який об'єктивно сформувався в процесі взаємодії об'єкта із зовнішнім середовищем, характеризує сутність цього об'єкта та його

призначення в контексті збереження та розвитку системи, елементом якої він є [15, с. 43-46]. Не зовсім поділяє дане визначення «функції» М. Булкат, який стверджує, що не можна ототожнювати поняття «напрями» та «види» діяльності, оскільки «напряму» – це шлях діяльності, розвитку кого-чого-небудь, спрямованість якоїсь дії, явища, тоді як «вид» - це окрема галузь роботи, заняття, різновид в ряді явищ. Тому, на його думку, функцію доцільніше розглядати як напрям діяльності, який виражається у різноманітних видах діяльності [54, с. 113]. Протилежної точки зору дотримується А. Федотов, котрий вважає, що суттєвих принципових протиріч між поняттями «вид діяльності» і «направлення діяльності» немає, а має місце, скоріш за все, термінологічні розбіжності при використанні складних загально філософських понять, таких як «тип» і «вид», у окремому науковому, а саме, юридичному дослідженні [272, с. 1].

З точки зору науковців-правознавців як представників соціально-гуманітарної течії поняття «функція» розглядається у якості соціально-значущих направлень діяльності того чи іншого органу, як правило, державного, котра покликана сприяти досягненню мети і завдань державного управління і, таким чином, регулювати суспільні відносини, використовуючи різні соціальні регулятори, в тому числі й право.

Існують й інші підходи до розуміння «функції». Так, у Сучасному словнику іноземних слів функції визначаються як обов'язок, коло діяльності, призначення, роль того чи іншого соціального інституту [238, с. 666], а В. М. Протасов визначає функції, як засоби досягнення мети, які базуються на доцільних якостях системи [208, с. 28]. Інтерпретація даних визначень «функцій» зустрічається у дослідженнях різних авторів, котрі акцентують увагу на окремих ознаках, елементах «функцій» в залежності від групи суспільних відносин, котрі досліджуються. Так, при дослідженні функцій держави, як правило визначають їх як «основні напрями» [173, с. 98], «частини» її діяльності [155, с. 24], що виражають її «сутність і соціальне призначення, цілі і завдання» [89, с. 22], її «соціальне призначення всередині та зовні країни» [74, с. 2], «цілі, методи,

форми та способи здійснення діяльності» [23, с. 7], «об'єктивно необхідний, цілеспрямований основний напрямок (сторона) діяльності» [170, с. 8]. Спільним у даних визначеннях являється прив'язка функцій до діяльності держави. Так, К. К. Лебедева стверджує, що категорія «функція держави» займає проміжне місце між категоріями «сутність» й «діяльність», в чому проявляється двоякість природи функцій – це і направлення й сторони діяльності держави [142, с. 27].

При дослідженні функцій державних органів зазначають, що останні «є складовою частиною змісту діяльності державного органу, котрі відображені у закріплених у статуті завданнях по забезпеченню життєво важливих потреб об'єкта, котрим управляє орган» [5, с. 64-65], «здатність діяти і вирішувати певні завдання у конкретних сферах державної діяльності» [279, с. 19], «зовнішній прояв властивостей органу, спосіб його поведінки у визначеній системі правовідносин» [294, с. 23].

Функції права визначають як «певні направлення впливу права на суспільні відносини чи поведінку людей» [283, с. 219], «основні направлення регулюючого впливу права на суспільні відносини» [288, с. 181], «взяті у єдності соціальне призначення й направлення впливу права на суспільні відносини, що впливають з цього призначення» [257, с. 252-252]. Наголос на соціальне призначення функцій права є, на думку деяких науковців, достатньо виправданим, оскільки в одному із змістовних визначень поняття «функція» входить її «призначення, роль» того чи іншого об'єкта [210, с. 4]. Однак в юриспруденції більшість дослідників не ототожнюють функції права із його призначенням та роллю, а розглядають їх як направлення впливу права на суспільні відносини, що відображають призначення права та його роль у суспільстві. Тобто, функції права – це не саме призначення й роль права, а певні показники такого призначення й ролі [210, с. 5].

Водночас, пропонується розрізняти «функції права» й «функції законодавства». Так, С. С. Алексєєв зазначав, що під функціями права слід розуміти його юридичне призначення для тих або інших суспільних відносин, яке виражається головним чином в результатах правового регулювання. В той же

час функція законодавства – це направленість системи нормативно-правових актів на регулювання певних суспільних відносин, а не права взагалі в сукупності усіх його джерел. Співвідношення функцій права і функцій системи законодавства – це діалектичне відношення загального і особливого [10, с. 63]. Схожою є позиція В. Г. Смирнова, який вважає, що поняття «функція права» у своїй єдності виражає соціальне призначення правового регулювання, оскільки відображає в сукупності предмет, завдання і метод регулювання, в той час як «функція системи законодавства» визначає не якесь одне призначення, а напрями діяльності законодавця в цілому [236, с. 9].

Таким чином, у спеціальній юридичній та філософсько-правовій літературі можна нарахувати кілька десятків визначень сутності поняття «функція», «функція держави», «функція державного органу», «функція права», причому, як слушно зазначає О. В. Онуфрієнко, переважна більшість із них має узагальнений, неконкретний та занадто абстрактний характер, що не дозволяє ефективно оперувати вищенаведеними термінами ані в теоретичних дослідженнях, ані, тим більше, у процесах, пов'язаних із практичною юридичною діяльністю (у всіх формах останньої – правотворчість, правореалізація, правотлумачення) [193, с. 1]. Відсутність одностайності в поглядах на таке важливе питання свідчить про певні прогалини загальної теорії держави і права.

Аналогічно визначаються й функції омбудсмана, під котрими розуміють «основні напрями його діяльності, що впливають із його завдань та визначають сутність і соціальне призначення цього правозахисного інституту й реалізуються в передбачених чинним законодавством формах і методах» [159, с. 12], «соціально-значущі направлення діяльності», що залежать «від обсягу прав і свобод людини і громадянина, дотримання яких він контролює, від категорій громадян, за дотриманням прав і свобод яких він здійснює контроль, та від кола підконтрольних йому суб'єктів» [77, с. 55-56]. Так, наприклад, функції омбудсмана із захисту прав військовослужбовців визначаються як здійснення контролю над адмініструванням та функціонуванням збройних сил з метою сприяння дотриманню прав військовослужбовців під час проходження служби,

розвиткові прозорості й підзвітності збройних сил. А функціями омбудсмана з прав дітей Швеції є контроль за виконанням закону про захист прав дітей урядовими установами, службами муніципалітетів і окружних рад та просування положень Конвенції з прав дітей [331, с. 97].

Таким чином, як слушно зазначає О. В. Батанов, аналіз наведених дефініцій «функцій» суб'єктів публічної влади і управління дозволяє виділити окремі риси цих явищ, а найбільш суттєвою ознакою є визначення функцій як напрямів і видів діяльності [34, с. 14].

Термін «функція» можна застосовувати для характеристики будь-яких динамічних структур, що обумовлюються специфікою пізнавальних завдань тих наук, в яких він використовується. Саме динамізм на думку В. І. Щербини являється головною, ключовою ознакою будь-якої функції [297, с. 15]. Але у більшості випадків з функцією пов'язується спрямований вибірковий вплив системи (структури, цілого) на певні сторони зовнішнього середовища [187, с. 53].

Окремо, для більш повного розуміння сутності поняття «функція», слід зупинитися на співвідношенні таких категорій, як «функція», «компетенція», «мета» і «завдання». Існуючі з даного питання точки зору є різними й іноді протилежними одна одній. Частина науковців вважає, що зазначені поняття є суміжними, а деколи й тотожними. Так, Ю. О. Тихомиров, визначаючи поняття мети діяльності як способу довготривалого нормативного орієнтування суб'єкта на отримання певних результатів у стійку діяльність, направлену на їх досягнення, ототожнює їх із публічними функціями й завданнями [263, с. 56-58]. А В. Г. Афанасьєв вважає, що під функціями того чи іншого органу переважно розуміють завдання даного органу [21, с. 148]. Б. Гурне визначає, що в системі понять термін «завдання» є синонімом терміна «функція», який використовується для визначення діяльності будь-яких установ незалежно від мети їх створення [81, с. 19]. Інші вважають мету, завдання й функції елементами компетенції. Такої позиції дотримується, наприклад, І. Л. Бачило, яка вважає завдання складовою компетенції [36, с. 103]. Протилежної точки зору

дотримується Б. М. Лазарєв, котрий стверджує, що завдання не являються елементами компетенції, а випливають з тієї соціальної мети, на досягнення котрої повинна бути направлена діяльність органу у межах його компетенції [138, с. 239].

Інші автори знаходяться на позиції розмежування понять «функція» та «мета» і «завдання». Так, наприклад В. Ф. Погорілко, досліджуючи функції місцевих органів державної влади, стверджував, що неможна «ототожнювати функції з цілями, завданнями, повноваженнями, компетенцією Рад» [200, с. 16]. А М. І. Матузов й О. В. Малько, визначаючи функції держави, зазначали, що вони «виникають і розвиваються відповідно до історичних завдань і цілей держави», завдання, при цьому мають «вихідне значення у відношенні до її функцій, є їх найближчою безпосередньою передумовою», а функції виступають як засіб реалізації, виконання завдань [165, с. 61-64]. Аналогічну позицію стосовно співвідношення «функцій» і «завдань» територіальних громад займає й О. В. Батанов, який вважає, що завдання і функції територіальних громад – явища, що співвідносні, щільно взаємопов'язані, але не співпадають між собою. Завдання, на його думку, мають вихідне значення у відношенні до функцій, є їх безпосередньою передумовою, зумовлюють наявність функцій територіальних громад, детермінують їх зміст та впливають на форми і методи їх здійснення [34, с. 14]. Аналогічно до цього можна розглядати співвідношення між «функціями» і «завданнями» омбудсмана. Так, головними завданнями омбудсмана, на думку деяких науковців, є «позасудовий захист прав і законних інтересів громадян, прийняття заходів по відновленню порушених прав» [152, с. 7], «сприяння відновленню порушених прав, удосконаленню законодавства про права людини і громадянина, розвиткові міжнародного співробітництва у галузі прав людини, правовій просвіті з питань прав і свобод людини, форм і методів їх захисту» [111, с. 8]. А відповідно до ст. 2 Закону Санкт-Петербургу «Про Уповноваженого з прав людини у Санкт-Петербурзі» основними завданнями омбудсмана є: організація та здійснення контролю за дотриманням прав і свобод людини і громадянина органами державної влади

Санкт-Петербургу, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, сприяння поновленню порушених прав громадян та удосконаленню законодавства Санкт-Петербургу у галузі прав людини, а також механізму забезпечення й захисту прав і свобод людини, сприяння координації діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у зазначеній сфері тощо [109, с. 1]. Схожі завдання омбудсманів закріплюються й у інших нормативно-правових актах, що регулюють їхню діяльність й правовий статус .

Конкретні завдання омбудсмана детермінуються в залежності від його виду і сфери суспільних відносин, у якій він функціонує. Наприклад, відповідно до Закону Литви «Про контролера із захисту прав дітей» до завдань омбудсмана у справах дітей входить сприяння приведенню чинного законодавства у відповідність до міжнародних стандартів з прав дитини, участь у підвищенні правової культури та формуванні у громадськості поваги до прав дітей, здійснення нагляду і контролю за органами, діючими у сфері забезпечення прав дітей, з точки зору дотримання останніми відповідного законодавства й недопущення порушень прав та законних інтересів дітей [64, с. 13-14]. Це дозволяє більш конкретно визначити місце інституту омбудсмана у системі правозахисного механізму.

Більш одностайним є ставлення науковців до співвідношення понять «мета», «цілі» й «функції». Переважна більшість з них вважає, що категорія «ціль» має більш загальний характер ніж «функція». Так, В. Ф. Погорілко при визначенні функцій держави, зазначає, що категорія «ціль» опосередковує діяльність держави насамперед у часі, а категорія «функція» – у просторі, тобто в тій чи іншій галузі [200, с. 70]. Його підтримує й О. В. Сурілов, котрий зауважує, що функції держави зумовлені цілями, які перед нею постають [254, с. 137]. Дані твердження в контексті розгляду функцій і цілей територіальних громад підтримуються й О. В. Батановим, який зазначає, що цілі територіальних громад детермінують їх функції і виступають загальними стратегічними напрямками функціонування локальних колективів, які охоплюють всі чи більшість галузей місцевого життя, є «моделлю майбутніх результатів функціонування», маючи

характер «комплексних стартових орієнтирів» у діяльності територіальних громад на самостійне вирішення системи питань місцевого значення [34, с. 17].

Це стосується й співвідношення функцій і цілей інституту омбудсмана. Наприклад, у Законі України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини чітко визначена мета функціонування омбудсмана, яка полягає у захисті прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; запобіганні порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприянні їх поновленню; сприянні приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі; поліпшенні і подальшому розвитку міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина; запобіганні будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод тощо [110, ст. 3]. Аналогічні цілі закріплюються й у законодавчих актах, регулюючих правовий статус омбудсмана інших країн. Більш ширшими на цілі створення й діяльності інституту омбудсмана є погляди науковців. Так, В. В. Бойцова і Л. В. Бойцова зазначають, що цілями омбудсмана є сприяння реалізації законів у сфері захисту конституційних прав і свобод, доповнювати існуючу систему захисту прав й інтересів особистості, укріплювати довіру громадянина до держави, гармонізувати відносини «адміністрація – громадянин», забезпечувати високі стандарти компетентності, справедливості, ефективності при застосуванні законів [45, с. 17].

Мета окремих видів омбудсманів конкретизується в залежності від кола суспільних відносин та групи осіб, на які розповсюджується їх компетенція. Так, відповідно до Положення про Уповноваженого Президента України з прав дитини основною метою омбудсмана є забезпечення здійснення Президентом України конституційних повноважень щодо забезпечення додержання конституційних прав дитини та виконання Україною міжнародних зобов'язань у зазначеній сфері. А цілями омбудсмана автомобільної промисловості Південної Африки (Motor Industry Ombudsman), який є незалежним інститутом та

легкодоступним безкоштовним (для споживачів) арбітром між виробниками та споживачами у зазначеній сфері, є мирне врегулювання суперечок, які виникають між учасниками на ринку автомобільної промисловості та їх клієнтами, з метою покращення обслуговування останніх [313, с. 1].

Не має однастайності серед науковців і щодо визначення поняття «компетенція» та її співвідношення з поняттям «функція». Причому, неоднозначність у визначеннях поняття компетенції прослідковується ще у працях радянських науковців. Така розбіжність обумовлена тим, що питання компетенції розглядалися представниками різних галузей права у процесі дослідження правового статусу й діяльності конкретних державних органів. І хоча науковці, котрі досліджують питання компетенції, з одного боку, однастайно визнають її юридичною категорією, складним правовим поняттям, що включає у себе декілька складових елементів, з іншого боку, по-різному підходять до визначення кола цих елементів. Так, одні розуміли компетенцію як сукупність (коло) лише повноважень, котрими наділений той чи інший орган чи посадова особа, визначених конституціями, законами, указами й виданими на основі й на їх виконання актами органів державного управління [50, с. 459]. Такої думки дотримується, наприклад, М. В. Баглай, котрий, досліджуючи компетенцію парламенту, визначав її як обсяг повноважень, через котрі розкриваються основні функції даного органу державної влади [24, с. 473].

Інші розглядають компетенцію як сукупність прав (повноважень) і обов'язків, котрими держава наділила державний орган для виконання покладених на нього завдань й функцій [61, с. 613]. С. В. Воробйова визначає компетенцію, як «субстанціональне явище правової дійсності, наділене фіксованими властивостями, що втілюють регулятивну силу права і дозволяють реалізовувати його потенціал», «комплекс легально встановлених способів здійснення публічних функцій» [65, с. 17]. А Ю. О. Тихомиров вважає, що компетенція в узагальненому вигляді є легально встановленим способом здійснення публічних функцій, а також обсягом публічних справ, які законно покладені на той чи інший уповноважений суб'єкт, і складається з таких

елементів, як нормативно встановлені цілі, предмети ведення як юридично визначені сфери і об'єкти впливу, владні повноваження як гарантована законом міра прийняття рішень й здійснення дій. Супутнім елементом, на його думку, є відповідальність за їх невиконання, без якої компетенція втрачає публічно-правову забезпеченість за допомогою різних засобів [264, с. 55-56]. Інакшою є позиція Д. А. Ковачева, який розглядає поняття компетенції як юридично надані права на вирішення визначеного кола питань та на видання певних видів правових актів, що визначають місце даного органу у системі державних органів та реалізуються ним самостійно [124, с. 197].

Крім того, висловлювалася думка, що «компетенція – це складне правове явище, структура котрого включає предмети ведення, правочинність й обов'язки певного органу» [294, с. 23], а також «всебічну політичну й правову характеристику державного органу» [155, с. 24], «коло повноважень здійснювати певного виду владні дії адміністративно-розпорядчого чи правоохоронного, а іноді й нормо установчого характеру» [9, с. 239].

Одним із дискусійних моментів при визначенні компетенції є віднесення до неї не лише прав, а й обов'язків того чи іншого органу. Так, Б. М. Лазарев розглядає компетенцію як право й обов'язки того чи іншого органу здійснювати конкретні функції у певній сфері [139, с. 40], а Г. Г. Рожков зазначає, що до компетенції належати можуть саме права й повноваження, а не обов'язки, оскільки останні не належать, а покладаються на певну установу чи посадову особу, крім того, поняття компетенції використовується головним чином стосовно державних органів чи громадських організацій, для котрих надані їм повноваження зазвичай являються й їхніми обов'язками [222, с. 1].

В сучасний період пропонується розглядати компетенцію як сукупність завдань, функцій і повноважень органу за всіма встановленими для нього предметами відання [87, с. 156]. Однак, єдиної думки, що відноситься до «предметів відання», не існує. Так, Т. М. Бялкіна вважає предмети відання елементами компетенції, котрі дозволяють визначити сферу управлінської діяльності суб'єктів публічної влади, а також повноваження, що виступають у

якості міри їхньої можливої поведінки [57, с. 103]. Дехто з науковців відносить до предметів відання певну частину суспільних відносин, в котрій діє той чи інший орган або де він є юридично компетентний, чи систему суспільних відносин, на котру поширюється вплив органу [294, с. 21], інші до предметів відання відносять «сферу чи область докладання владних повноважень» [243, с. 141], «сферу діяльності» [134, с. 14] чи «сферу суспільного життя» [58, с. 59], ще інші вважають, що «предмет відання» є «юридичною формою вираження функцій» [279, с. 8].

На наш погляд, у «предмет відання», як складової поняття «компетенція», входить певна сфера діяльності, яка органічно пов'язана та повністю визначається функціями того чи іншого органу.

Щодо співвідношення понять «компетенція» й «функція», то у багатьох випадках науковці поняття компетенції пов'язують з функціями того чи іншого суб'єкта. Так, дехто вважає, що «компетенція є проявом державних функцій» [292, с. 86], а інші стверджують, що «основу компетенції кожного окремого органу держави складають функції, які вони виконують» [222, с. 2], або «сукупність функцій і повноважень у відповідній сфері суспільного життя» [20, с. 121], а «права органів на здійснення певних функцій (видів діяльності) є функціональними повноваженнями цих органів, які у сукупності складають їх функціональну компетенцію» [93, с. 1]. Інша частина науковців знаходиться на позиції розмежування зазначених понять. Так, Б. М. Лазарєв зазначає, що елементами компетенції виступають не самі функції як такі, а покладені на орган, по-перше, загальне право (стосовно об'єкта, котрим управляють) і обов'язок (перед державою) виконувати певні функції, по-друге, комплекс конкретних прав і обов'язків (повноважень), котрі необхідні для виконання цих функцій [139, с. 102]. Дану позицію підтримував також і В. Б. Авер'янов, який стверджував, що функції не є елементами компетенції, а виражаються шляхом закріплення (регламентації) повноважень органу [5, с. 60], та Ф. Харатян, котрий зазначає, що компетенцією є сукупність форм юридичного вираження функцій того чи іншого органу, а це означає, що функція, як

властивість, що виражає його здібності, не може бути елементом його компетенції [279, с. 9].

Не мають чіткого розмежування дані поняття й у нормативно-правових актах, котрі визначають правовий статус того чи іншого органу, в тому числі й інституту омбудсмана. Часто-густо у таких документах зустрічаються окремі розділи, присвячені меті, завданням й функціям. Однак, майже завжди у них відбувається дублювання однакових дій того-чи іншого органу, статус котрого визначається, під різними назвами. Чи схожі групи дій і напрямлень діяльності в одних документах визначаються як функції, а в інших, як повноваження чи компетенція. Так, у Законі Алтайського краю «Про Уповноваженого з прав людини в Алтайському краї» у ст. 2 визначені основні функції омбудсмана, до яких відноситься, зокрема, здійснення контролю за дотриманням на території Алтайського краю прав і свобод людини і громадянина органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, комерційними організаціями, посадовими особами; сприяння удосконаленню законодавства про права людини й приведення його у відповідність із загальноприйнятими принципами й нормами міжнародного права; участь у правовій просвіті населення тощо [101, ст. 2]. Тоді як у Законі Ненецького автономного округу «Про Уповноваженого з прав людини у Ненецькому автономному окрузі» організація й здійснення контролю за дотриманням прав і свобод громадянина органами державної влади, сприяння удосконаленню законодавства округу про права людини та правова просвіта громадян відносяться до основних задач омбудсмана [105, ст. 3]. Крім того, ст. 13 зазначеного закону міститься формулювання «з метою виконання своєї функції і завдань...» [105, ст. 13], хоча у самому законі більше ні слова не згадується про функції Уповноваженого. А у Законі Іркутської області «Про Уповноваженого з прав людини» зазначена вище у законі Алтайського краю частина компетенції омбудсмана відноситься до прав Уповноваженого Іркутської області [103, ст. 5].

Слід відмітити, що переважна більшість законів про регіональних омбудсманів Російської Федерації взагалі не містить положень щодо функцій

омбудсмана, а одні й ті ж самі чи схожі дії омбудсмана відносить або до прав, або до повноважень чи до компетенції омбудсмана. Не було згадки про функції омбудсмана й у Законі «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». Лише у березні 2014 року до даного Закону були внесені зміни щодо покладення на Уповноваженого з прав людини функцій національного превентивного механізму. Так, ст.19-1 передбачає, що відповідно до Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання на Уповноваженого покладаються функції національного превентивного механізму, для виконання котрих Уповноважений здійснює ряд визначених Законом дій [110, ст. 19-1]. Про інші функції Уповноваженого у Законі мова не йдеться.

Отже, основними складовими елементами структури поняття «компетенція» є повноваження, права й обов'язки, завдання і цілі та предмети відання.

На нашу думку, в компетенцію будь-якого органу входять його права й обов'язки у певній сфері діяльності щодо досягнення поставленої мети та вирішення конкретних завдань по здійсненню покладених на нього функцій. Таким чином, компетенція є, передусім, засобом виконання функцій даного органу, тому останні й не можуть бути частиною або елементами компетенції.

Таким чином, на нашу думку, під функціями омбудсмана слід розуміти основні напрями та види нормативно-регламентованої й організаційно-забезпеченої правозахисної діяльності омбудсмана, а також способи його впливу на суспільні відносини, що розкривають якісну характеристику даного інституту, його соціальну сутність та призначення, визначають його місце і роль у забезпеченні реалізації й захисті прав і свобод людини і громадянина.

Основними ознаками функцій омбудсмана є те, що вони направлені на досягнення й реалізацію головної мети даного інституту, розкривають його соціальне призначення, визначають способи й особливості організації різних типів і видів омбудсманів та форми і методи їх діяльності й реагування.

Розкриваючи ознаки функцій омбудсмана, слід зазначити, що вони походять від загальних ознак функцій держави і права. Так, Т. М. Радько і В. А. Толстік зазначають, що ознаками, які характеризують функцію права як визначені соціальним призначенням направлення правового впливу, являються прояви іманентних властивостей сутності права у суспільстві та визначаються його призначенням, однак, при цьому, не являються «простою проекцією» права, а мають певну ступінь незалежності від його сутності [214, с. 26-28]. Крім того, на їхню думку, однією з головних ознак функцій права виступає їх динамізм функції, котрий, при цьому, не означає відсутності у ній стабільності, постійності і стійкості. В свою чергу, постійність як необхідну ознаку функції характеризує безперервність, тривалість дії цієї функції [214, с. 31-34].

Узагальнюючі різні підходи і думки до визначення основних ознак функцій держави і права, можна дійти висновку, що основними ознаками функцій держави і права прийнято вважати їх цілісність і внутрішню узгодженість, організованість й цілеспрямованість на забезпечення охорони і захисту основ конституційного ладу, у тому числі прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, законності та правопорядку, комплексність, стабільність і постійність, однорідність і різноплановість, конкретизацію історичної сутності й соціального призначення, динамізм розвитку і обумовлений потребами суспільства об'єктивний характер.

1.2. Генезис функцій омбудсманів

Становлення і розвиток інституту омбудсмана в країнах з різними формами правління відбувався у взаємодії з іншими структурними елементами громадянського суспільства, в зв'язку з чим його функції в різних країнах та у різні періоди часу можуть мати різне наповнення залежно від державного та політичного устрою, особливостей правової культури та традицій. У зв'язку з цим представляється корисним звернутися до витоків даного інституту, його початкового варіанту, котрий, за влучним висловом Є. А. Лохматова, виступає у

якості своєрідного історико-правового «архетипу» [148, с. 45-55], та шляхом застосування історико-логічного методу з'ясувати генезис інституту омбудсмана й його функцій у відповідності до певних часових періодів.

Традиційно появу даного інституту пов'язують з епохою абсолютної монархії у Швеції у період правління Карла XII, котрий у 1713 році видав закон про створення у Швеції Королівського омбудсмана (Konungens Högsta Ombudsmanen), якому доручалося стежити за тим, аби закони та статuti у країні виконувалися, а державні службовці чітко дотримувалися своїх повноважень і обов'язків [324, с. 347]. Тобто, з самого початку на інститут омбудсмана була покладена функція контролю й нагляду за діями адміністрації, котра була його основною функцією на протязі тривалого часу. Пізніше він отримав назву Канцлера юстиції (Chancellor of Justice (Justitiekanslern) та функції контролю за діями королівської адміністрації й суду. Він мав право доповіді королю, а також право розпочинати кримінальне переслідування. Однак, будучи «людиною короля», канцлер не був наділений достатньою незалежністю для того, щоб ефективно виконувати покладені на нього функції [281, с. 7]. Тому у 1809 році, після створення у країні парламенту (Рикстагу) й прийняття Конституції, була запроваджена посада Омбудсмана юстиції (Justitie-Ombudsmanen), котрий, на відміну від Канцлера юстиції, був підзвітний парламенту й отримав певну незалежність у виконання своїх функцій. Більш того, оскільки Рикстаг збирався нерегулярно, позиції омбудсмана посилювалися, у період між сесіями він здійснював справжній парламентський контроль за королем й його чиновниками. Він виконував контрольні-наглядові функції за діяльністю судів та адміністративних органів, мав право порушувати провадження проти осіб, котрі скоїли порушення чи прийняли незаконні акти при виконанні своїх службових обов'язків, чи котрі не виконували свої обов'язки належним чином. Однак, залишаючись незалежним і користуючись повною самостійністю, омбудсман підтримував тісні відносини із спеціальним комітетом Парламенту, котрий мав право у встановлених законом випадках клопотати про дострокове припинення повноважень омбудсмана [331, с. 21].

Варто зауважити, що специфікою функціонування інституту омбудсмана у Швеції є продовження існування поряд з парламентським омбудсманом юстиції посади королівського Канцлера юстиції, який призначається на посаду пожиттєво і виконує більш різноманітні функції, ніж парламентський омбудсман, зокрема, як представник Корони, виконує функції головного обвинувача країни, радника уряду з правових питань, та деякі інші. В дечому обидва омбудсмани виконують паралельні функції. Це, передусім, стосується розгляду скарг громадян на суддів та інших державних службовців та проведенню розслідувань та інспекцій за власною ініціативою. За результатами проведених розслідувань Канцлер юстиції, так само, як і парламентський омбудсман, надає рекомендації й може порушувати кримінальне переслідування. Підсумком його роботи є щорічна доповідь королю, яка також, як і доповідь парламентського омбудсмана, визнається публічним документом, однак не публікується для широкого загалу. Як зазначає А. Ю. Сунгуров, такий паралелізм, котрий в інших умовах міг би стати причиною конфліктів, у Швеції, завдяки здатності сторін до неформальної координації, призводить до більшої захищеності простих мешканців від свавілля та помилок державних службовців [248, с. 29-30].

Слід зазначити, що серед науковців, котрі досліджували інститут омбудсмана, немає одностайної думки щодо причин виникнення даного органу. Так, на думку А. Ю. Сунгурова, запроваджуючи посаду омбудсмана, Карл XII навряд чи думав про захист прав людини, його більше цікавило підвищення ефективності діяльності службових осіб виконавчої влади, індикатором дотримання законності котрих могли стати скарги та повідомлення громадян [249, с. 23-25]. Схожої думки дотримується й колишній Омбудсман Нідерландів Мартен Остінг, стверджуючи, що за скандинавською традицією парламент вбачав в омбудсманові офіційну особу, до функцій якої входив нагляд за законністю дій органів виконавчої влади, а роль захисника прав людини відігравала другорядне значення [197, с. 49]. А на думку Н. Ю. Хаманєвої, однією із причин становлення інституту омбудсмана стала лібералізація суспільних умов на початку XIX століття, яка зумовила виникнення

конституційних норм у Швеції, що передбачали засоби урівноваження повноважень короля і парламенту, одним з яких і став інститут омбудсмана, на котрого були покладені функції нагляду й контролю за дотриманням адміністрацією законодавчих актів, прийнятих парламентом і котрий сприяв більшій захищеності громадян від бюрократичного свавілля з боку органів управління та їх службових осіб [277, с. 3].

Однак, багато хто з науковців вважає, що і до запровадження інституту омбудсмана у Швеції існували органи, які виконували схожу контролюючу функцію, й в інших країнах. Так, на думку Мартена Остінга, до органів з відповідними контрольними функціями можна віднести посади Контролюючого Юаня (officer called 'Yuan') у китайській імперії часів династії «Yu and Sun», котрий виступав представником громадськості й доводив до відома імператора думку громадян та оголошував їм декрети імператора [197, с. 50], а за твердженням Є. О. Харитонова та О. І. Харитонової, до таких органів відносилися й непрофесійні судді, що обиралися з середовища купецьких гільдій Італії, котрі мали назву «консулів», та «шемени» Німеччини, котрі обиралися з представників народу й виконували функції захисників інтересів купців та споживачів [280, с. 365-368]. А. М. Соколов та К. Б. Трумпель вважають, що коріння інституту омбудсмана сягає давньогрецької Афінської республіки, де ще у період до нашої ери існував інститут архонт епонім, наділений функцією контролю і нагляду за адміністрацією, а також геліея, головною функцією котрої був розгляд скарг на судові рішення та здійснення контролю над адміністрацією, та Стародавнього Риму, де існувала посада народних трибунів, що мали право вносити протест на рішення сенату та право вето на рішення патриціанських магістратів [242, с. 5-6].

Прообрази омбудсмана шукають й у Персидській імперії, де цар Кір доручив спеціально призначеній особі – «O Olho de Rei» контролювати діяльність усіх чиновників [323, с. 1-3], й у Імперії Інків. Так, на думку Рафаеля Альтаміра-і-Кревеа, іспанського науковця, дослідника історії Латинської Америки, ще у період імперії інків функції, аналогічні функціям омбудсмана,

виконували спочатку особа, котра називалася Трисуугісуу (той, хто бачить все), котра забезпечувала нагляд за діяльністю Імператорської ради, а пізніше – «захисник індіанців», у функції котрого входив нагляд за діяльністю місцевих влад щодо виконання ними наказів про гідне ставлення до індіанців [229, с. 19-20].

Дехто підтримує думку щодо впливу на шведського короля Карла XII у його рішенні запровадити посаду омбудсмана інституту «Мухтасіба» (Muhtasib), що виконував функції захисника справедливості та поборника громадської моралі й релігійних принципів в Османській Імперії, з діяльністю якого король ознайомився перебуваючи у Туреччині. Пізніше, в епоху Аббасидів, функції розгляду скарг з боку громадськості на дії урядових чиновників були покладені на «Диван-аль-Мазалім» (Diwan-al-Mazalim), колегіальний орган, який очолював спеціальний суддя з розгляду скарг [98, с. 11-12]. Інститут «Мухтасіба» був запозичений й іншими країнами. Так, в Єгипті, де даний інститут проіснував аж до ХІХ ст., у функції Мухтасіба входив розгляд скарг від тих осіб, які мали претензії до органів управління [322, с. 7]. Цю назву носить й сучасний омбудсман Пакистану.

Являє інтерес і думка професора Університету Сан-Пабло (Іспанія) Карлоса Переза Фернандес-Турегано, котрий вважає прототипом омбудсмана спеціально призначеного для розгляду скарг громадян на зловживання владою органами управління і прояви несправедливості щодо мешканців у середньовічній мусульманській частині Іспанії суддю, котрий отримав назву Сахіб-аль-Мазалім («пан справедливості») [273, с. 20].

На думку деяких науковців, прообраз інституту омбудсмана був відомий і в Російській імперії, де існував так званий «ходатай» у приватних справах з певними повноваженнями представляти інтереси окремих осіб, а Л. В. Голяк зазначає, що недостатньо дослідженим є і інститут земського уповноваженого Російської імперії, запроваджений Олександром ІІ в результаті проведення правової реформи 1864 року, що відповідав за дотримання законів про

скасування кріпосного права, якого також можна вважати прототипом інституту омбудсмана в Росії [77, с. 45-46].

Дехто з дослідників вважає, що до подібних структур слід віднести й органи прокуратури, котрі виникли у Франції у період формування абсолютної монархії і сліdkували за виконанням волі короля, а також посаду Генерал-прокурора Російської імперії, котра була запроваджена Петром I і до функцій котрого належав нагляд за Сенатом та іншими центральними й місцевими органами управління [137, с. 5-8].

Однак, інститут прокуратури, входячи у систему державних органів контролю, на думку окремих науковців, не завжди ефективно виконують функції контролю, оскільки певним чином залежать від органів влади [224, с. 96]. В зв'язку з цим виникає потреба у створенні контролюючих органів, незалежних від інших гілок влади, котрі б не могли втручатися в управлінську, оперативно-господарську діяльність й оцінювати доцільність тих чи інших дій та рішень, якщо вони не порушують чинне законодавство. Таким органом може бути саме інститут омбудсмана. Хоча, на думку А. Ю. Сунгурова, контрольні функції омбудсмана, особливо у його скандинавській моделі, є близькими функціям прокуратури, тому даний інститут, як різновид контрольного-наглядових органів, в умовах демократичної правової держави з поділом влад, знаходиться десь посередині між основними гілками влади [248, с. 11].

Варто зауважити, що не всі науковці є прихильниками пошуку коріння інституту омбудсмана серед подібних інституцій, що існували у давні часи. Наприклад, Є. А. Лохматов вважає, що спроби деяких дослідників шукати коріння інституту омбудсмана у давні часи, у глибині інших цивілізацій, на інших континентах, в рамках інших історичних, географічних, культурних умовах представляються, щонайменше, спірними, хоча і цікавими, і що всі так звані «попередники» служби омбудсмана не мають достовірно підтвердженого впливу (прямого чи опосередкованого) на створення шведського оригіналу і слугують лише підтвердженням того, що ідея створення служби, яка гарантувала

б належний захист населення від неправомірної діяльності чиновників, була популярною у всі часи [148, с. 45].

З огляду на історичний розвиток інституту омбудсмана виділяють декілька етапів його розповсюдження. Так, М. Т. Тимофєєв, беручи до уваги початок виникнення інституту омбудсмана в Швеції, виділяє дві «хвилі» його розвитку – перша «хвиля» припадає на 60-ті роки минулого століття, коли даний інститут запроваджується за межами Північної Європи в інших європейських країнах, Новій Зеландії та країнах Британської співдружності; друга «хвиля» – (кінець 80-х років ХХ століття) пов'язана із феноменом демократичного транзиту (переходу до демократії), що відбувався у країнах Латинської Америки, у ряді регіонів Африки, Азії й Океанії, а також в країнах Центральної та Східної Європи [261, с. 9]. Дещо іншою є позиція А. Ю. Сунгурова, який виокремлює три фази (етапи) розвитку і еволюції інституту омбудсмана. До першого етапу входять перші 130 років його розвитку, коли він існував лише у Швеції, а потому, у вигляді адаптованої шведської моделі, – у Фінляндії, другий етап – розвиток інституту у країнах із стійкою демократичною системою, починаючи із заснування інституту омбудсмана в Данії у 1955 році і далі в англосаксонських країнах та країнах Європи, третій етап – розвиток інституту омбудсмана у країнах перехідного від авторитарного до демократичного режиму, пов'язаний із виникненням інституту Захисника народу в Іспанії й Проведора (поручителя) юстиції в Португалії [248, с. 80-81]. На нашу думку, дану класифікацію еволюції інституту омбудсмана слід доповнити ще одним етапом – розвитком інститутів омбудсманів інституціональної спеціалізації, починаючи із запровадження першого спеціалізованого омбудсмана у Швеції.

Розгляд історії становлення та розповсюдження інституту омбудсмана надасть змогу більш повно в'яснити причини генезису й еволюції його функцій, що призвели до багатоманітності різновидів даного інституту, та визначення його ролі і місця у правовій системі окремих країн.

Таким чином, прототипом сучасного інституту омбудсмана по праву вважається інститут омбудсмана у Швеції.

Початковою серед функцій омбудсмана була функція контролю і нагляду за діями адміністрації й судових органів, що здійснювалася шляхом розгляду скарг і заяв окремих громадян.

Як відзначав шведський парламентський омбудсман Клас Еклюд, контроль-наглядова функція за судами не впливає на незалежність суддів і не призводить до конфлікту між основними принципами верховенства права. На його думку, судді також є людьми і їм властиво так само як і іншим помилятися, тому повинен існувати такий контроль, котрий сприяв би, у випадках неналежного виконання суддями своїх обов'язків, не допустити «заплямування репутації всієї судової системи» [113, с. 2]. Шведський омбудсман стверджує також, що система, яка надає омбудсманові право нагляду за діяльністю судів, має декілька дуже важливих переваг порівняно з тією, що існує в інших країнах, і відводить таку наглядову роль міністерству юстиції. По-перше, для будь-кого зручно, наприклад, для свідка, який вважає, що суддя поставився до нього неправильно, поскаржитися саме омбудсману. По-друге, омбудсман може почати розслідування, навіть якщо є підстави вважати, що помилка, яка мала місце, не є особливо суттєвою або пов'язана з дисциплінарними проступками. І по-третє, оскільки омбудсман може розглядати лише незначні справи, які стосуються практики виконання судових правил, то він не втручається в компетенцію Верховного Суду, який розглядає апеляції [113, с. 3-4].

Особливістю шведської моделі омбудсмана є також і те, що він може виступати в суді в ролі прокурора. У цій ролі (як надзвичайний прокурор) омбудсман може розпочинати судовий розгляд справи стосовно будь-якої особи. Якщо омбудсман з'ясує, що є підстави вважати, що державна особа вчинила злочин, порушила законодавство, він розпочинає кримінальне провадження по справі і діє як прокурор. На думку Е. Еклюда, роль омбудсмана як прокурора вважається в громадській діяльності дуже важливою. Він надає владі можливість використовувати його досвід, поради і рекомендації, крім того омбудсман є єдиним державним прокурором, що має право порушити справу проти державних службовців і суддів [113, с. 5-6].

З часом, контрольно-наглядова функція омбудсмана розповсюдилась й на інші сфери управління. Це було викликано розширенням діяльності адміністрації та втручанням її у різні сфери суспільного життя. Цьому також сприяли й об'єктивні причини, викликані Першою світовою війною, через що зросла кількість військовослужбовців та проблем, пов'язаних з управлінням збройними силами та дотриманням прав самих військовослужбовців. Дані обставини призвели до розуміння необхідності створення окремої посади омбудсмана у справах військовослужбовців (Militieombudsman), котра була запроваджена у 1915 році після внесення певних змін у Конституцію країни. Військовий омбудсман функції контролю за діями військової адміністрації щодо дотримання прав військовослужбовців. Однак, даний інститут проіснував лише до 1967 року, коли відбулися зміни у регулюванні правового статусу інституту парламентського омбудсмана, роль котрого почали виконувати декілька осіб. Тобто, відбувся розподіл функцій між трьома особами, кожен з яких отримав назву Омбудсмана юстиції. Один з них здійснював функції нагляду за судовими органами, прокуратурою, армією й поліцією. Юрисдикція другого розповсюджувалася на соціальну сферу, засоби масової інформації й освіту. Третій відповідав за інші питання, що стосувалися управління, зокрема, податкової системи, транспорту тощо [281, с. 8-9]. Подальше реформування шведського інституту омбудсмана відбулося з прийняттям Конституції 1975 р., коли до парламентських омбудсманів було додано ще одну особу. Крім того, були запроваджені декілька спеціалізованих «урядових» омбудсманів, котрі виконують функції у різних найбільш проблемних сферах суспільних відносин. Так, у 1071 р. був призначений омбудсман із захисту прав споживачів (Konsumentombudsmannen), у 1980 р. – омбудсман з питань рівноправності чоловіків та жінок (Jämställdhetsombudsmannen), в 1986 р. – омбудсман по боротьбі з етнічною дискримінацією (Ombudsmanen mot etnisk diskriminering), у 1993 р. – омбудсман із захисту прав дітей і підлітків (Barnombudsmännen) та декілька інших. Тобто, особливістю шведської моделі омбудсмана являється

розмежування й спеціалізація функцій омбудсмана за різними сферами діяльності й суспільних відносин.

На основі цієї класичної моделі омбудсмана здійснювалося створення подібних інститутів в інших країнах .

Слушною є думка, що необхідність у виникненні подібного інституту виникає передусім в той період, коли існуючі інститути парламентського і судового контролю вже не задовольняють те чи інше суспільство і постає нагальна потреба у створенні нового додаткового органу для захисту прав громадян проти адміністративного свавілля [12, с. 37-41] В той час, коли зростає діяльність адміністративних і державних органів, збільшується і кількість різноманітних суперечок між різними гілками влади і управління. Цьому сприяє і постійне збільшення службового персоналу, і велика кількість нормативно-правових документів, які приймаються ними, а також не останню роль відіграє і велика завантаженість судових органів, які не встигають своєчасно розглядати скарги та заяви громадян на діяльність посадових осіб, які порушують на їх думку їхні права [278, с. 138-147]. Тобто, розповсюдження інституту омбудсмана і входження його до конституційно-політичної системи окремих країн можна пояснити передусім постійно зростаючим проникненням держави в усі соціальні галузі життя суспільства, зростанням кількості працівників адміністративного апарату.

Поряд з цим існують і інші обставини, які пояснюють виникнення інституту омбудсмана в ряді країн, зокрема, розширення правових функцій в усіх галузях державної діяльності, наявність інформаційного дефіциту парламенту стосовно діяльності виконавчої влади, необхідність персоналізації і індивідуалізації адміністративного контролю [48, с. 27-68]. Омбудсман, так би мовити, доповнює і розширює традиційні контрольні функції парламенту по відношенню до інших органів влади і управління.

Першою після Швеції країною, яка ввела інститут омбудсмана, стала Фінляндія, найближча сусідка Швеції, з якою її пов'язували довготривалі спільні інтереси і спільна діяльність і котра до 1809 р. входила до складу Швеції. Тому і

не дивно, що у Фінляндії також була запроваджена посада Канцлера Юстиції, головною функцією котрого був контроль за діями уряду і адміністрації, що здійснювався шляхом розгляду скарг і звернень громадян. Не торкаючись історичного розвитку державності даної країни, котра пов'язана із її входженням до складу Російської імперії, слід зазначити, що після проголошення незалежності Фінляндії у 1919 р. приймається Конституція країни, котра, за зразком Швеції, передбачила паралельно з посадою Канцлера Юстиції посаду Омбудсмана юстиції, котрий обирається парламентом і функціонує незалежно від Канцлера [312, с. 31-40]. Однак, на відміну від парламентського омбудсмана Швеції, фінський омбудсман не мав великої популярності серед населення країни і лише з часом отримав визнання та укріпив свої позиції. Цьому сприяла й конституційна реформа 1933 р., в результаті якої функції омбудсмана й Канцлера юстиції були розмежовані. Головною функцією Канцлера стала консультативна функція, хоча він і продовжував розглядати деякі скарги від громадян. Однак переважна більшість скарг почала надходити до омбудсмана, у функції котрого, крім розгляду даних скарг, входило проведення контролю й порушення провадження у справах за власною ініціативою [281, с. 59]. Модель фінського омбудсмана відрізняється від моделі шведського омбудсмана тим, що його контрольна функція не поділяється на окремі галузі (управління, військова справа, суди тощо). Однак, він так само, як і шведський омбудсман, здійснює функції нагляду за дотриманням закону та виконанням обов'язків судами та іншими органами влади, державними службовцями, а також за законністю дій працівників публічних організацій та інших осіб при виконанні ними своїх обов'язків [169, с. 117-138]. Парламентський омбудсман Фінляндії має право бути присутнім на засіданнях Державної Ради, судів та інших установ, мати доступ до протоколів засідань та архівів Державної Ради, міністерств, судів та інших органів влади. Він має право вносити заперечення проти протизаконних дій Державної Ради чи її членів, а також, у випадку висунення обвинувачення проти членів Державної Ради чи навіть Канцлера юстиції, виступати в ролі обвинувача. Особливістю є й те, що фінський омбудсман може висунути

обвинувачення проти Голови Верховного Суду чи Голови Вищого адміністративного суду [169, с. 117-138].

Крім того контрольно-наглядова функція фінського омбудсмана розповсюджується і на діяльність міністрів, а також на підрозділи Збройних Сил, під час проведення інспекції в яких він особливу увагу звертає на дотримання прав призовників.

Подальше розповсюдження інституту омбудсмана пов'язується із змінами у суспільстві різних країн й розвитком соціальних та політичних інновацій, при яких, за твердженням деяких науковців, відбувається «імпортування» окремих інститутів з демократично розвинених країн [191, с. 11]. При цьому відбувається й розширення та еволюція функцій омбудсмана. Так, у Норвегії, як свого часу у Швеції, після закінчення Другої світової війни, виникли проблеми з управлінням та дотриманням прав у збройних силах. Тому за шведським зразком було прийняте рішення про запровадження посади військового омбудсмана. Поряд з посадою військового омбудсмана, що виконував функції контролю за військовою адміністрацією, запроваджується й омбудсман у справах осіб, що відмовляються проходити службу у армії з релігійних чи моральних причин. На даних омбудсманів покладалися, крім іншого, консультативні функції, яких не мали інші омбудсмани. Ці функції проявлялися, зокрема, в обов'язку омбудсманів висловлювати свою думку й надавати рекомендації з питань, віднесених до їх компетенції, при запитах парламенту, парламентської військової комісії, міністра оборони й Центрального комітету головнокомандуючого [281, с. 61-62]. Тобто, першим омбудсманом в Норвегії став спеціалізований омбудсман. Щодо парламентського омбудсмана «загальної юрисдикції», то ідея створення даного інституту отримала підтримку лише у другій половині ХХ століття.

Модель норвезького омбудсмана побудована скоріше за шведським зразком. Сфера повноважень норвезького Омбудсмана у цивільних справах поширюється на державні й місцеві адміністративні органи та їх службовців. Проте до сфери його компетенції не належать: 1) питання, з яких Стортинг чи Оделстінг мають чітко визначені позиції; 2) рішення, ухвалені виконавчою владою за підписом

Короля; 3) функції судів, що діють згідно з нормами статутного й загального права; 4) діяльність генерального ревізора; 5) питання, які відповідно до рішення Стортингу, підпадають під компетенцію Ради Омбудсмана чи Омбудсмана у справах національної оборони та призовників; 6) рішення, які, як передбачено законом, можуть ухвалюватися тільки муніципальною радою чи безпосередньо окружною радою, окрім рішень, ухвалених правлінням муніципальної та окружної корпорації, постійними комітетами. Зазначені рішення можуть, однак, вивчатися Омбудсманом з його власної ініціативи, якщо він вважає, що повага до принципу верховенства права чи інші конкретні причини вимагають цього [326, с. 41-54].

Таким чином, до функцій норвезького Омбудсмана з цивільних справ входить нагляд за діяльністю органів державного управління, але не за діями суду і уряду, що відрізняє цю модель від датської, де ієрархічна структура системи управління враховує контрольні функції омбудсмана стосовно членів уряду. Щодо інших функцій норвезького омбудсмана, то вони більше відповідають датському зразку.

В Німеччині першим омбудсманом став спеціалізований омбудсман з прав військовослужбовців. Посада військового омбудсмана була запроваджена у Західній Німеччині після закінчення Другої світової війни. Як зазначають деякі науковці, функції військового омбудсмана Німеччини мали деякі відмінності від функцій його колег у Швеції й Норвегії, що обумовлювалося становищем країни після краху гітлерівського режиму та поразкою у світовій війні. Ставши на шлях побудови мирної демократичної держави, країна не могла дозволити відродити армію у дусі авторитаризму й мілітаристського мислення, тому у цій ситуації інститут омбудсмана у справах військовослужбовців міг стати одним з важливих механізмів відродження армії й одночасно виконувати функції «ока» парламенту з метою гарантування основних прав військовослужбовців та надання допомоги бундестагу у здійсненні парламентського контролю [248, с. 34]. Головною відмінністю німецького військового омбудсмана від шведського та норвезького була відсутність у нього можливості порушувати кримінальні справи чи

дисциплінарні провадження проти військовослужбовців чи інших посадових осіб.

Слід відмітити, що після закінчення Другої світової війни помітно активізувався процес становлення інституту омбудсмана й в інших країнах. Так, у Данії нова Конституція 1953 р. передбачала обрання спеціальних осіб для контролю над цивільною та військовою адміністрацією. На виконання цього положення у 1954 р. було прийнято відповідний закон, котрий закріплював правовий статус Омбудсмана Фолькетинга [300, с. 55-61]. Еволюція функцій датського омбудсмана відбувалася шляхом зміни сфери його впливу. Так, на відміну від омбудсмана Швеції, у функції датського омбудсмана не входить розгляд скарг на дії суддів, була виключена можливість порушувати кримінальні провадження та адміністративне переслідування службовців. Однак, йому надане право нагляду за діями міністрів уряду та органами місцевої адміністрації. У виданій парламентом Інструкції для омбудсмана зазначається, що у функції омбудсмана входить «нагляд за тим, аби ніхто у рамках його компетенції не переслідував незаконних цілей, не приймав довільних чи необґрунтованих рішень або будь-яким іншим чином не здійснював посадових порушень чи злочинів» [281, с. 69].

Варто також зауважити, що виключення з функцій датського омбудсмана функції нагляду за діяльністю судових органів стало зразком при визначенні функцій омбудсманів і в інших країнах.

Діяльність датського омбудсмана була позитивно сприйнята населенням країни, чому сприяла популярність й повага до першого омбудсмана країни професора С. Гурвіца, який свого часу зазначав, що для виконання функцій омбудсмана важливою є не лише довіра парламенту, а й адміністрації і всього населення, а також тісне співробітництво із засобами масової інформації. Він зазначав, що «центральна й місцева адміністрації завжди готові співробітничати з нами задля удосконалення адміністративної діяльності», а «публіка зверталася до нього з довірою» завдяки можливості особистого контакту з омбудсманом,

тоді як контакт з адміністрацією «здається їм чимось недосяжним, безликим, гнітючим» [308, с. 19].

За твердженням багатьох науковців, саме С. Гурвіц сприяв популяризації інституту омбудсмана у світі. Саме після його численних публікацій і виступів на міжнародних конференціях про позитивний досвід і переваги роботи омбудсмана, даним інститутом зацікавилися країни англо-американської системи права. Однією з перших країн цієї системи, яка, завдяки виступам С. Гурвіца, запровадила посаду омбудсмана, стала Нова Зеландія. Проект закону про омбудсмана був винесений на публічне обговорення, у процесі якого були висловлені певні заперечення проти застосування чужого для країни терміну «омбудсман», тому у законі використовується термін «Commissioner», котрий прийнято перекладати як «комісар» або, за нашим зразком, «уповноважений» (повна назва – «Уповноважений парламенту з розслідування»), хоча в дужках і зазначається слово «омбудсман». Ця назва в подальшому була сприйнята й іншими англомовними країнами.

В Новій Зеландії функції омбудсманів спочатку були обмежені лише проведенням розслідування за скаргами а повідомленнями громадян на центральні урядові департаменти і установи. В 1968 р. юрисдикцію було поширено на сфери освіти та охорони здоров'я. В 1975 р. для удосконалення законодавства, що регулює діяльність омбудсманів, був прийнятий Закон, згідно якого юрисдикція омбудсманів була також поширена на місцеві органи самоврядування [306, с. 1-3]. Цей закон передбачав також створення колегіального органу омбудсманів, на чолі із головою, який відповідав за діяльність апарату. Ще більше розширив повноваження омбудсманів Закон 1983 р. (Official Information Act), який покладав на омбудсманів функцію контролю за доступом до офіційної інформації, яка належала Ministers of the Crown та центральним урядовим департаментам і організаціям [306, с. 4-5].

Особливістю визначення сфери компетенції новозеландського омбудсмана стало використання чіткого списку міністерств та інших установ адміністрації, на котрі розповсюджується його повноваження. Система використання

подібного списку була в подальшому використана й іншими англomовними країнами. Відповідно до даного списку у Новій Зеландії та в деяких інших країнах Британської Співдружності дії місцевої адміністрації не входять у сферу нагляду омбудсмана. Крім того в функції омбудсмана не входить розгляд скарг та розслідування, що проводяться за власною ініціативою омбудсмана, щодо актів уряду, органів правосуддя, збройних сил та деяких інших структур [281, с. 81-82].

У Великобританії питання про ефективність механізмів публічного контролю за діяльністю адміністрації особливо загострились після закінчення Другої світової війни, у зв'язку з чим у пресі активно обговорювалося питання створення у країні інституту омбудсмана. Після тривалих дискусій між прихильниками й противниками даного інституту, було прийнято рішення про запровадження посади Парламентського Уповноваженого у справах адміністрації, котрий призначався на посаду Королевою за поданням уряду та за попередньою згодою лідерів представлених у парламенті партій. Запровадження посади омбудсмана стало спробою повернути ефективність системи інституційних гарантій прав і свобод людини й громадянина. Він став додатковим інструментом парламентського контролю й вирішення адміністративних суперечок. Інновацією британської моделі омбудсмана стало призначення його на посаду не парламентом, а виконавчою владою, хоча таке призначення й вимагає погодження із парламентом [248, с. 41]. Модель інституту омбудсмана Великобританії має свої особливості й за обсягом покладених на нього функцій та підставами й способами їх реалізації. Так, підставою для розгляду скарги омбудсманом є неналежне управління або адміністрування (*maladministration*), сутність якого визначається на розсуд самого омбудсмана. Тобто, він самостійно визначає, чи відносяться ті чи інші дії посадовців до неналежного управління. Крім того, ускладнений порядок звернення до омбудсмана, оскільки громадянин не може звертатися до нього безпосередньо, а лише через депутата парламенту. Тим самим, за словами А. Хиль-Роблеса, було порушено один з головних принципів функціонування омбудсмана – громадян

позбавили прямого доступу до омбудсмана [281, с. 97]. Ще однією особливістю даного інституту, котра, на думку А. Ю. Сунгурова, значно звужувала ефективність його роботи, була вимога збереження конфіденційності імен усіх чиновників, за помилками котрих проводилося розслідування та виносилися рекомендації [248, с. 42]. Крім того, новелою англійського законодавства щодо регулювання діяльності омбудсмана стало уведення у практику терміну «maladministration», котрий не має чіткого й одноставного перекладу і котрий прийнято вважати як «неналежне адміністрування» або «неналежне управління». Існує багато думок з приводу того, що відносити до «maladministration». Так, на думку першого Уповноваженого у справах адміністрації М. Едмунда Комптона, до даного терміну у виконавчих аспектах діяльності уряду слід віднести халатність, втрату документів, повільність, бюрократизм тощо [281, с. 96]. В іншому модель омбудсмана Великобританії є наближеною до датської й новозеландської. Дещо обмеженими є функції омбудсманів Великобританії щодо проведення розслідування за скаргами на неналежне управління. Так, він не може розглядати скарги, котрі стосуються діяльності судових та квазісудових органів спеціальної юрисдикції (трибунали), актів парламенту й уряду як органів, що приймають політичні рішення, на діяльність церкви й націоналізованих підприємств (як суб'єктів приватного права), а також поліції, пенітенціарних установ і щодо кадрових питань у цивільній службі [260, с. 11-12].

У тому ж році, що і у Великобританії, інститут омбудсмана був запроваджений у ряді провінцій Канади, а до 1977 р. він вже існував в усіх провінціях (при цьому на федеральному рівні омбудсман «загальної компетенції» з'явився набагато пізніше у 1986 р., до того були створені два спеціалізованих омбудсмана – з 1969 р. Уповноважений з питань державних мов і з 1973 р. Слідчий у справах виправних установ) [286, с. 32- 87]. Омбудсмани Канади виконують функції, аналогічні функціям омбудсмана новозеландської моделі та з урахуванням досвіду Великобританії. У функції омбудсманів не входить нагляд за діяльністю органів правосуддя та міністрів уряду. Щодо

діяльності органів місцевого самоврядування, то в одних провінціях вона входить до сфери компетенції омбудсмана, а в інших ні.

В 1970 р. Північно-Ірландський парламент призначає власного парламентського Уповноваженого з питань адміністрації. Там же функціонує самостійний Уповноважений з розгляду скарг на дії місцевої влади і корпорацій. На Омбудсмана Ірландії у відповідності із чинним законодавством покладені функції проведення розслідування з питань кожної дії, яку здійснюють державні відомства чи від їх імені і які суперечать принципам добросовісної і правильно діючої адміністрації. Однак він має право відмовити у розгляді скарги, якщо прийде до висновку, що вона є нікчемною, або якщо особа, яка подала скаргу, не прийняла встановлених процедурою заходів для отримання відшкодування по справі, якої стосується скарга, чи по даній справі розпочато провадження у судових органах, а також якщо дана дія стосується чи завдає шкоди національній безпеці, військової діяльності, якщо вона пов'язана із призначенням осіб на будь-які посади у державному відомстві [330, с. 1-2].

У Франції, яка, не дивлячись на існування добре розвиненої системи адміністративних трибуналів, посада омбудсмана – медіатора (посередника) вводитьься Законом №73-6 від 3 січня 1973 р. «Про запровадження Посередника Французької Республіки» (доповнений Законом №76-1211 від 24.12.1976 р. і Законом №89-18 від 13.01.1989 р. та змінений Законом №92-125 від 6.02.1992 р.) [86, с. 70-74], що був прийнятий після тривалих дискусій і адміністративної реформи 1973 р.

Хоча адміністративна юстиція Франції є широко відомою і зарекомендувала себе з позитивної сторони, французькі юристи і політики вважали, що пересічний громадянин страждає від надмірної складності та довго тривалості судових процедур, тому вкрай необхідним є створення такого органу, до якого громадянин через члена парламенту може звернутися з будь-якого питання. Таким чином, на їх думку, підвищувалася і роль парламентарів як символу парламентського контролю за управлінською діяльністю [277, с. 5-7]. Французький медіатор поєднав у собі скандинавську і англійську модель

омбудсмана. З 1979 р. у Франції в кожній префектурі було введено посаду представника медіатора. До функцій французького омбудсмана не входить розгляд скарг, які стосуються судових процесів, що можуть відбуватися між урядом та іншими органами чи їх чиновниками. Однак, особливістю даної моделі омбудсмана є те, що він, у випадку бездіяльності компетентного органу влади, може самостійно замість вказаного органу порушити дисциплінарне провадження по справі проти будь-кого з відповідальних посадових осіб, чи у відповідних випадках передати справу до кримінального суду [285, с. 137].

Схожий з англійським є порядок доступу до омбудсмана Франції, який, крім того, має і інші свої особливості. Так, омбудсман призначається на посаду не актом парламенту, а розпорядженням президента країни. Крім того, виконання функцій французького омбудсмана обмежені відсутністю права проводити розслідування за власною ініціативою, а також можливістю міністрів відмовити у наданні омбудсманові необхідної для розслідування інформації, і, нарешті, відсутністю у омбудсмана права повідомляти громадськості, ким були скоєні ті чи інші порушення чи помилки у процесі адміністративного управління [248, с. 51].

Особливий інтерес являють країни, де інститут омбудсмана створювався в умовах демонтажу диктатури. Якщо в розглянутих вище країнах, які прийнято відносити до країн так званої «старої» демократії, інститут омбудсмана запроваджувався з метою підвищення ефективності й якості діяльності органів управління та виконував, головним чином, допоміжні функції парламентського контролю та нагляду за даними органами, використовуючи при цьому скарги від громадян у якості індикатора неналежного управління та помилок у роботі адміністративних органів та їх службових осіб, то в країнах, які після повали диктатури знаходилися на шляху відбудови демократії, інститут омбудсмана став своєрідною гарантією проти повернення авторитарного режиму й практики порушення прав людини. Саме з метою захисту прав окремої людини від протиправних дій адміністрації й створювався даний інститут.

Першою такою країною стала Португалія, де було ліквідовано диктаторський режим Салазара. Інститут омбудсмана – Проведора юстиції – був запроваджений Конституцією Португалії від 2 квітня 1976 р. та почав функціонувати завдяки закону від 1976 р. Право громадян на звернення до омбудсмана було закріплено в ст. 23 Конституції Португалії, де сказано, що кожен може звернутися до цієї особи у випадку сумнівів щодо законності рішень адміністративних органів [328, с. 456]. В Португалії омбудсман дістав назву проведора і з часом набув великого авторитету і став щось на зразок символу та одним з елементів системи захисту молодого демократії [281, с. 74-75].

Аналогічна ситуація склалася в Іспанії, де відповідно до Конституції 1978 р., яка поновила парламентський демократичний устрій, і прийнятому в 1981 р. Органічному закону, був запроваджений інститут омбудсмана – Народного захисника (*Defensor del Pueblo*), який є сумішшю португальського та французького зразків [301, с. 1]. Як стверджує Хиль-Роблес, запровадження цього інституту в Іспанії було одним з найбільш вдалих державно-правових нововведень на етапі переходу від режиму Франко до демократії. Причому, іспанцями була обрана «сильна» модель інститут омбудсмана, наближена до класичного шведського зразка з деякими додатковими функціями [282, с. 74-75]. До функцій Омбудсмана Іспанії входить нагляд за діяльністю міністрів, адміністративної влади, працівників державної адміністрації та інших осіб, які відносяться до служби публічної адміністрації, тобто приватних осіб, котрі відповідно до адміністративного акту отримували право надавати публічні послуги. Що стосується взаємовідносин із судовою владою, то у випадках отримання скарги на функціонування органів правосуддя, він повинен передати її Прокуратурі, для того, аби вона дослідила їх обґрунтованість і прийняла відповідні заходи, чи передала їх Генеральній Раді судової влади. Омбудсман Іспанії може також розглядати справи, пов'язані із військової адміністрацією, окрім вищого командування, але так, щоб це не порушувало принципи підпорядкування Збройних сил. Як і у більшості інших країн іспанський омбудсман не розглядає скарги по справах, які є предметом розгляду судів.

Цікавим є обов'язок Генерального прокурора Іспанії повідомляти омбудсманові про всі адміністративні правопорушення, що стосуються прав людини, про які йому стане відомо в Прокуратурі під час виконання ним своїх обов'язків [11, с. 73-74].

До функцій іспанського омбудсмана входить також моніторинг і внесення пропозицій щодо зміни відповідного законодавства чи критеріїв, які застосовуються у роботі публічної адміністрації, якщо на його думку вони можуть призводити до ситуацій, коли громадянам буде завдаватися шкода чи несправедливість. Крім парламентського омбудсмана в Іспанії функціонують й регіональні омбудсмани, котрі запроваджуються в автономних округах країни і виконують функції аналогічні функціям парламентського омбудсмана але у межах даного округу.

Саме за зразком іспанської моделі почав в подальшому створюватися інститут омбудсмана (народного захисника) в державах Латинської Америки, де цей процес також був частиною процесів демократизації і переходу до вільного ринку [286, с. 112-113]. На сьогодні цей інститут існує в Мексиці, Колумбії, Еквадорі, Перу, Болівії, Аргентині, Венесуелі, Чилі, Панамі та інших Латиноамериканських країнах, а також в країнах Карибського басейну.

Якщо дослідити розвиток інституту омбудсмана у Австрії, то слід зазначити, що його запровадження відбувалося неоднозначно, починаючи ще з початку ХХ ст. і остаточного завершення з прийняттям Федерального закону Австрії 1977 р. [6, с. 326-328]. Своєрідністю цієї моделі стало те, що в Австрії діє колегіальний орган, який по черзі протягом одного року очолює один з трьох громадських уповноважених, що обираються Національною радою. Цей орган вважається однією із вищих державних установ країни і проводить розслідування протиправних дії федеральної адміністрації, хоча місцеві, тобто земельні, органи, які входять до складу федерації, надають можливість федеральним уповноваженим контролювати і діяльність їх адміністрації [277, с. 53-54].

В 1982 р. набирає чинності діяльність нідерландського омбудсмана, хоча треба зазначити, що в цій країні до цього вже діяли подібні комітети парламенту,

які займалися розглядом скарг громадян [12, с. 27-31]. Однак, для того, щоб надати громадянам можливість безпосередньо звертатися із своїми скаргами до індивідуального органу, було прийнято рішення про запровадження інституту омбудсмана. Омбудсман Королівства Нідерланди розглядає скарги і проводить розслідування на дії органів адміністрації. Однак він не має права здійснювати провадження по справах, які стосуються питань генеральної політики уряду, якщо по даній справі провадиться адміністративне розслідування чи розгляд в судовому порядку, або винесено рішення суду у відповідності із положеннями чинного адміністративного права, з питань податків та інших обов'язкових платежів, якщо стосовно даних дій є законні засоби, передбачені положеннями адміністративного права, а також дій, які підлягають юрисдикції судів [46, с. 282-298].

В подальшому інститут омбудсмана створюється і в інших країнах, зокрема, в Швейцарії, Бельгії, Італії тощо. Однак не дивлячись на швидке і широке розповсюдження подібного інституту у світі, не обійшлося без суперечок щодо доцільності його створення і обговорення цього питання на міжнародному рівні [321, с. 53]. Ті, хто заперечував ідею омбудсмана, стверджували, що нагляд незалежної особи за діяльністю адміністрації не відповідає принципам парламентської демократії і не може бути поєднаний із принципом персональної відповідальності міністрів перед парламентом [321, с. 53]. Однак практика різних країн засвідчила про відсутність подібних конфліктів між омбудсманом та урядом і іншими органами виконавчої влади.

Таким чином, як слушно зазначає А. Г. Майоров, основні риси європейської моделі функціонування інституту омбудсмана полягають у відсутності у омбудсманів реальних владних повноважень при розгляді скарг, обмеженість сфер впливу й діяльності омбудсмана, наявність в окремих випадках «парламентського фільтру» при поданні скарг омбудсманові та наближеність до органів адміністративної юстиції [152, с. 14].

Схожої думки дотримується й М. Тимофєєв, котрий зазначає, що омбудсмани, засновані у цей період, мають деякі спільні риси, які відрізняють їх

від класичної моделі омбудсмана, серед котрих він вказує на втрату права переслідування чиновників у судовому чи дисциплінарному порядку, скорочення фактичного використання імперативних повноважень. А сама концепція омбудсмана, на його думку, як би «універсалізується», звільняючись від ознак існування котрих обумовлено виключно історією виникнення та становлення інституту у Швеції [261, с. 16]. А. Хіль-Роблес відмічав, що права омбудсмана як і сутність його обов'язків зазнали «помітної еволюції від репресивної чи квазікаральної функції до превентивної, переконуючо-корегувальної, що по можливості виключає порушення справи про санкції» [281, с. 86].

Свої особливості має й інститут омбудсмана у США. Слід зазначити, що процес розвитку інституту омбудсмана в даній країні відбувався на рівні штатів і муніципальних утворень, однак, не дивлячись на широке обговорення й деякі спроби внесення пропозицій щодо його створення у парламент країни, так і не був заснований на федеральному рівні. Омбудсмани деяких штатів, наприклад, Небраска, Айова, Нью-Джерсі, Аляска, наділені функціями класичного парламентського омбудсмана, сфера дії котрих обмежена територією штату. Решта омбудсманів мають більш обмежені функції у зв'язку із призначенням їх на посаду не законодавчим органом штату, а за наказом губернатора. Більшість муніципальних омбудсманів створюються на основі Статутів міст та інших муніципалітетів і виконують у межах даної території функції «класичного парламентського» омбудсмана.

Окремо слід відмітити особливості функціонування деяких так званих «спеціалізованих омбудсманів», започаткованих у США на рівні багатьох вищих навчальних закладів та великих корпорацій. Найбільш розповсюдженими стали університетські омбудсмани, посада яких запроваджується рішенням наглядової ради чи ректора університету, до функцій якого входить нагляд за дотриманням прав студентів і вирішення конфліктів з адміністрацією закладу. Омбудсмани корпорацій розглядають скарги як співробітників установи на дії адміністрації, так і клієнтів на неправомірну з їх точки зору поведінку службових осіб корпорації. На думку А. Ю. Сунгурова, до такого широкого застосування

терміну «омбудсман» можна ставитись як до девальвації класичного розуміння Омбудсмана, або як до диверсифікації і трансформації образу омбудсмана, пов'язаних із розповсюдженням ідеї неконфронтаційного виправлення ситуації у відносинах суспільства і влади на різних рівнях цієї влади [248, с. 50].

За твердженням деяких науковців, американській моделі інституту омбудсмана властива більша залежність від законодавчої влади, однак, вони наділені достатніми владними повноваженнями для розгляду скарг у всіх галузях державного управління [152, с. 15].

Для популяризації інституту омбудсмана та координації діяльності різних омбудсменів в 1977 році в США була створена асоціація Омбудсменів Сполучених Штатів, яка є національною організацією громадського сектору для професійних омбудсменів. Вона об'єднує місцевих, штатних та федеральних омбудсменів і була створена з метою просвітницької діяльності у галузі прав людей, наукових та благодійних цілей. Асоціація надає також допомогу омбудсманам та омбудсманівським організаціям в їх діяльності та сприяє заснуванню омбудсманівських офісів на інтернаціональному, національному та місцевому рівнях [320, с. 114].

Асоціація омбудсманів прийняла моральний кодекс, в якому зазначається, що омбудсман, призначений для того, аби бути нейтральною особою, зобов'язаний дотримуватися суворої конфіденційності стосовно питань, які доводяться до його відома, за виключенням випадків, коли омбудсмен отримує дозвіл на інші дії. Єдиним виключенням, яке робиться на розсуд тільки самого омбудсмана, є ситуація, коли складається враження про наявність безпосередньої загрози серйозної шкоди. Омбудсман зобов'язаний приймати заходи для того, щоб будь-які записи та архіви, які стосуються конфіденційних обговорень, не потрапили у руки інших осіб. Омбудсман не може давати ніяких свідчень при будь-якому офіційному судовому чи адміністративному розгляді справи, які були доведені до його відома. Коли омбудсман надає свої рекомендації, він зобов'язаний пропонувати такі заходи чи таку політику, які б були справедливими по відношенню до всіх сторін [186, с. 12-15].

Моральний кодекс омбудсманів встановлює робочі стандарти його діяльності. Зокрема, зазначається, що завданням омбудсмана є організація неупередженого і неофіційного процесу, який би сприяв справедливому вирішенню проблеми. При виконанні своїх функцій омбудсман служить у якості джерела інформації, засобу зв'язку, каналу інформації до вищестоящих ешелонів, радника, спеціаліста з врегулювання суперечок та прихильника здійснення необхідних змін [186, с. 12-15].

Таким чином, проведений аналіз функцій омбудсманів країн стабільної демократії дозволяє помітити їх певні модифікації. З цього приводу доцільним буде навести думку колишнього омбудсмана Швеції Ульфа Лундвика, котрий, коментуючи розвиток інституту омбудсмана в деяких англomовних країнах, зазначав, що закони даних країн вказують на те, що у функції омбудсмана входить проведення розслідувань за скаргами громадян та, у випадку визнання їх обґрунтованості, надання рекомендацій щодо відновлення порушених прав, виправлення помилок й поновлення справедливості, Тобто, на його думку, головною функцією Омбудсмана стає розгляд скарг та виправлення помилок. Однак, у Швеції розгляд скарг зовсім не являється головною функцією омбудсмана, його завданням є підтримка добрих стандартів у державних й муніципальних структурах, що виконують публічні функції [311, с. 11].

Ще однією функцією омбудсмана у ряді країн, як слушно зазначає А. Ю. Сунгуров, стає сприяння розвитку «відкритого уряду», що відбувається в тих випадках, коли вони починають систематично працювати із скаргами про ненадання громадянам різними урядовими службами інформації щодо своєї діяльності. Подібну роботу у цьому напрямі, яка включає також ініціювання прийняття відповідних нормативних актів, що забезпечують доступ мешканців до урядової інформації, проводять, зокрема, омбудсмани Нової Зеландії, Національний та деякі регіональні омбудсмани Австралії, омбудсмани Ірландії й Великобританії [248, с. 61].

Відмінністю від початкової моделі омбудсмана є також і розвиток функції медіатора, що знайшла своє відображення у назві омбудсмана Франції. Це, на

думку деяких вчених, дає підстави стверджувати про наділення омбудсманів функціями позасудового розгляду та вирішення деяких конфліктних ситуацій, тобто функції омбудсмана почали наближатися до сфери відновлюваного правосуддя [248, с. 61].

Хвиля демократичних перетворень та повалення авторитарних режимів у другій половині XX ст. привели до усвідомлення важливості дотримання й захисті прав людини і створення дієвих механізмів їх охорони, тому, врахувавши позитивний досвід функціонування інституту омбудсмана в демократично розвинених країнах, дані країни поступово почали запроваджувати цей інститут, наділяючи його функціями у відповідності до національних потреб та традицій. Важливою функцією омбудсмана у пост-авторитарних країнах стала функція посередника між суспільством і владою, допомагаючи подолати недовіру до владних структур і поновити цілісність соціальної системи країни, а також правовідновлювальна функція, функція позасудового розгляду конфліктів та антикорупційна функція.

Коментуючи корисність запровадження інституту омбудсмана у країнах з перехідною економікою, професор Дональд С. Роват, один з найбільш відомих дослідників інституту омбудсмана, зазначав, що інститут омбудсмана розглядається в цих країнах у якості цінного страхування від падіння назад у старі звички і впливової організації контролю для забезпечення того, аби бюрократія мала більш «людське обличчя», серед причин запровадження котрого була турбота про захист прав людини [317, с. 131]. А А. Г. Майоров зазначає, що досвід функціонування інститутів національних омбудсманів, особливо у країнах Східної Європи, що стали на шлях демократичних реформ, показує, що роль омбудсмана в умовах перехідного періоду являється більш важливою, ніж у країнах з давніми демократичними традиціями, оскільки сприяє укріпленню демократії й модернізації державних інститутів, а також розвиткові правосвідомості громадян й посадових осіб [152, с. 8].

В країнах Центральної та Східної Європи, де інститут омбудсмана було запроваджено не так давно, були враховані європейські традиції закріплення

його правового статусу. Так, однією з перших країн, яка розпочала реформи і побудову демократичного суспільства після розпаду соціалістичної системи, і яка, як найближча сусідка України, представляє для неї стратегічний інтерес, являється Республіка Польща. Саме дана країна першою запровадила в даному регіоні посаду омбудсмана. Так, омбудсман Республіки Польща призначається парламентом за поданням голови або групи депутатів у кількості, не менше 35 осіб. Строк його повноважень п'ять років [144, с. 7]. Як стверджує Єва Лентовська – перший омбудсман Польщі, польський омбудсман з'явився у країні, де до того не було ніякої «омбудсманівської» традиції, де йшла боротьба за радикальні економічні та політичні перетворення, тому він вирізняється серед своїх колег в інших країнах і своїм правовим статусом, і обсягом повноважень, і способами здійснення ним своїх функцій [145, с. 26-28].

Однак, слід зазначити, що польський омбудсман виконує широкі функції. Так, до його функцій відноситься нагляд та розгляд скарг про порушення прав і свобод людини органами влади, органами державної адміністрації, а також іншими установами, які виконують функції, делеговані їм адміністрацією. Омбудсман може займатися і справами, які відносяться до компетенції судів, однак не має права порушувати незалежність суддів. Це означає, що він не може втручатися у справи, які знаходяться у провадженні судів, не має права втручатися у прийняття судами рішень, але він може, наприклад, вказати на надмірне затягування судового процесу тощо [310, с. 150-154;]. Омбудсман має право порушувати справи у Конституційному Суді, а також у Вищому адміністративному суді. Він має право шляхом подання протесту до Верховного суду оскаржити у порядку нагляду будь-яке судове рішення, яке набрало законної сили, будь-який судовий вирок, який набрав чинності. Може вимагати порушення дисциплінарного провадження. До його функцій належить також контроль за дотриманням прав людини у збройних силах та у місцях позбавлення волі [144, с. 17-28].

В подальшому після розпаду Радянського Союзу інститут омбудсмана розповсюдився і в інших країнах Центральної та Східної Європи, в котрих після

розпаду соціалістичної системи та повалення авторитарного режиму правління заново почали розбудову системи правозабезпечення та приведення національного законодавства у відповідність до міжнародних стандартів, в першу чергу, у сфері забезпечення та захисту прав людини та створення відповідних правозахисних механізмів, серед котрих, як вже зазначалося, особливе місце посідає інститут омбудсмана.

Функції омбудсмана даних країн є схожими із функціями інших пост-авторитарних країн, таких як Іспанія, особливістю яких, як вже зазначалося, є наголос на захисній функції прав людини на відміну від контрольної функції класичного парламентського омбудсмана. Як зазначають деякі науковці, функція омбудсмана-захисника просліджується вже у назві даного інституту (в Румунії і Молдові – Адвокат народу, у Грузії – Народний захисник, в Росії й Україні – Уповноважений з прав людини) та конкретизується у покладених на них функціях [248, с. 116]. Так, у функції Уповноваженого Верховної Ради з прав людини входить захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених у Конституції України, попередження їх порушень та сприяння їх поновленню [110, ст. 3]. В той же час у таких країнах Балтії, як Литва й Естонія, де становлення інституту омбудсмана відбувалося за підтримки спеціалістів Швеції, омбудсман отримав назву «Контролера Сейму» та «Канцлера юстиції» [248, с. 116], контрольні функції котрих безпосередньо закріплені у законодавчих актах, що регулюють їхню діяльність. Наприклад, у Законі «Про Канцлера Юстиції Естонії» передбачено, що Канцлер являється незалежною посадовою особою, яка перевіряє законодавчу та нормотворчу діяльність, що здійснюється законодавчими та виконавчими органами влади, а також органами місцевого самоврядування на відповідність Конституції й законам Естонської Республіки [270, с. 186].

Однак, слід зазначити, що й так звані «омбудсмани-захисники» також наділені функціями контролю за діяльністю органів державної влади та управління, які вони виконують опосередковано у результаті проведення розслідувань скарг та повідомлень громадян чи фактів порушення прав людини

за власною ініціативою. Крім того вони сприяють удосконаленню законодавства, виконують функції правової просвіти населення та розвитку міжнародного співробітництва, що, як правило, властиві й омбудсманам країн сталої демократії або виконуються іншими правозахисними інститутами. Так, відповідно до ст. 11 Закону «Про Омбудсмана Латвії» він повинен виконувати наступні функції: сприяти захисту прав й законних інтересів громадян; сприяти реалізації принципу рівноправності й попередженню будь-яких проявів дискримінації; сприяти реалізації та оцінювати здійснення принципу належного управління у сфері державного адміністрування; знаходити недоліки законодавства й його застосування стосовно питань дотримання прав людини й принципу належного управління, а також сприяти усуненню таких недоліків; сприяти правовій просвіті у питаннях прав людини, механізмів їх захисту й діяльності омбудсмана [104, с. 1].

Про опосередкований характер зазначених функцій йдеться у наукових дослідженнях деяких авторів. Так, А. Ю. Семенова зазначає, що інститут омбудсмана при сприянні у реалізації прав і свобод людини і громадянина (що вона вважає основною метою омбудсмана) у пострадянських країнах виконує правовідновлювальну, посередницьку (медіаторську), правотворчу (що сприяє виявленню прогалин й протиріч у законодавстві про права й свободи), інформаційну й виховну функції, а для підвищення ефективності державного і муніципального управління (що відноситься, на її думку до опосередкованої мети омбудсмана) – контрольну, консультативну, координаційну функції [228, с. 10].

Одночасне виконання омбудсманом функцій контролю за належною діяльністю посадових осіб та органів публічної адміністрації, а також захисту прав людини дозволяє віднести їх до так званої «гібридної» моделі омбудсмана. Такої думки дотримується, наприклад, Є. О. Лохматов, який зазначає, що про «гібридність» функцій омбудсманів Литви і Естонії свідчить поєднання в їхніх функціях функцій «класичного» омбудсмана із функціями комісії з прав людини [149, с. 77]. Його думку підтримує й М. Матвеев, відмічаючи

модифікацію інституту омбудсмана даного періоду й покладення на них функцій, не властивих інститутам «першої хвилі», зокрема, щодо внесення пропозицій до законодавства про права людини, популяризації прав і свобод людини і громадянина (функція правової просвіти) і навіть внесення у парламент пропозицій про амністію (Азербайджан) [261, с. 18-19]. Слушною, на наш погляд, є також думка про те, що у посттоталітарних країнах омбудсман слугує «символом» гуманізації відносин між державою в особі його виконавчих органів та громадянином і що така «символічна» функція обумовлює й розширення функцій інструментальних: омбудсмани сприймаються й як «засіб удосконалення культури управління», й як «захисники прав людини», й як «борці з корупцією» тощо [261, с. 20-21].

Для повноти розгляду генезису й еволюції функцій омбудсмана слід зупинитися також й на розвиткові «омбудсманівських» традицій на міжнародному рівні. Процес глобалізації й розповсюдження міжнародних стандартів у сфері прав людини на сучасному етапі, ефективність й результативність діяльності інституту омбудсмана призвели до появи даного органу не лише на національному рівні різних держав, а й на рівні міжнародних організацій та об'єднань. Так, в рамках Європейського Союзу у 1993 р. на підставі Маастрихтського договору була заснована посада Європейського Омбудсмана (Europäische Bürgerbeauftragte), яка обирається Європейським парламентом і у функції якого входить здійснення контролю над діяльністю організацій Європейського співтовариства у сфері дотримання прав і законних інтересів людини й громадянина та розгляд скарг громадян на органи адміністрації. Кожен громадянин або мешканець будь-якої із держав європейського Союзу може звернутися до європейського Омбудсмана із скаргою на незадовільну діяльність інституцій та установ Союзу. Йдеться про адміністративні порушення, дискримінацію, зловживання владою, відмову надати інформацію, безпідставні зволікання тощо, тобто весь добре відомий нам спектр бюрократичних знущань над людиною [221, с. 1-16]. Право на звернення зі скаргою до Омбудсмана ЄС визнане у якості одного з основоположних прав

громадян Союзу [203, с. 258-321]. Поряд з громадянами Європейського Союзу аналогічними правами на звернення наділені й інші фізичні та юридичні особи, які мають місце проживання чи місце знаходження на території ЄС. Скарга повинна бути написана на одній із офіційних мов ЄС. Заява подається у довільній формі, до неї повинні бути додані необхідні документи та відомості про заявника.

Омбудсман призначається Європейським Парламентом після кожних виборів у Європейський Парламент на строк його повноважень. Він має право на повторне призначення. Кандидатом може бути особа, яка є громадянином Союзу, наділена всім комплексом громадянських та політичних прав, є незалежною і відповідає умовам, які передбачені для вищих судових посад у своїй країні, чи має визнану компетенцію та досвід для виконання обов'язків Омбудсмана [221, с. 1-16].

У березні 1994 р. рішенням Європейського парламенту було закріплено правила та загальні умови, які регулюють здійснення обов'язків омбудсмана. В них, зокрема, зазначалося, про необхідність встановлення співвідношення між функціями омбудсмана та судовими чи адміністративними органами, та встановлення процедур, яких необхідно дотримуватися при виявленні омбудсманом випадків порушення порядку управління. Як і більшість інших омбудсманів, європейський омбудсман не втручається у справи, які розглядаються судом, або щодо яких судові рішення вже прийнято, сфера його діяльності – саме ті моменти взаємовідносин людини із системою, які формально не можуть бути предметом судового подання, але порушують права людини [221, с. 1-16].

На відміну від судів Омбудсман ЄС не уповноважений відмінити незаконні акти та встановлювати розмір грошового відшкодування потерпілому. Фактична сила його рішень ґрунтується, як і у інших омбудсманів, на авторитеті Омбудсмана, який є досить високим, а також на компетенції Європарламенту, котрому Омбудсман направляє звіт про кожне проведене розслідування [203, с. 367-412].

Омбудсман за власною ініціативою чи на підставі скарги здійснює всі розслідування, які він вважає виправданими для виявлення будь-якого порушення правопорядку управління в діяльності інститутів та органів Співтовариства, про що інформує зацікавлені інститути чи органи, які, в свою чергу, зобов'язані надавати Омбудсмену необхідну інформацію та забезпечувати йому доступ до відповідних матеріалів. Їх відмова може мати місце лише у випадку секретності, яка має дійсно суттєве значення.

Посада омбудсмана існує також і в ООН. У його функції входить сприяння врегулюванню спірних питань, ситуацій й конфліктів, що виникають у межах даної організації. Омбудсман не відіграє ролі захисника чи представника будь-якої з сторін суперечки, а здійснює посередницькі функції й сприяє виробленню рекомендацій щодо врегулювання ситуації, прийнятні для усіх сторін.

Таким чином, інститут омбудсмана, демонструючи здатність адаптуватися до конкретних соціально політичних, культурних і правових умов різних країн, отримав розповсюдження у різних правових системах світу. Омбудсмани стали невід'ємною частиною політичної, соціальної і правової системи демократичних країн. Поява даного інституту у країнах з різними формами правління свідчить на розвиток реальних демократичних принципів й цінностей та ставить людину і її права на перше місце при здійсненні державними органами та їх посадовими особами владних повноважень. Функції інституту омбудсмана у країнах з стабільним демократичним режимом полягають, передусім, в оптимізації й удосконаленні діяльності органів управління та сприянні реалізації парламентського контролю за діями органів виконавчої влади, що слугує усуненню прогалин в управлінні й покращенню адміністрування та підвищенню авторитету влади й, в кінцевому результаті, захисті прав і законних інтересів громадян, розвитку демократії і утвердженні верховенства закону. Зазначені функції формувалися й розвивалися відповідно до історичних і культурних особливостей кожної з країн, системи державної влади, зазнаючи певних модифікацій у зв'язку із викликами часу та розвитком суспільних відносин. Тенденція сучасної спеціалізації функцій омбудсмана полягає у використанні

його можливостей у захисті прав людини в окремих сферах життєдіяльності або у якості інституціональної гарантії окремих прав громадян.

У відповідності до покладених на омбудсмана функцій розрізняють декілька моделей омбудсмана. Так, А. Ю. Семенова виділяє «класичного» омбудсмана, котрий, на її думку відіграє опосередковану роль у забезпеченні прав і свобод людини й громадянина, оскільки його головною функцією являється нагляд за діяльністю органів публічної влади з метою оптимізації їх роботи; «гібрид класичного омбудсмана й комісії з прав людини» - до функцій котрого належить не лише розгляд скарг на неналежне державне та муніципальне управління, а й скарг на порушення декотрих основних прав і свобод людини; «омбудсмана – захисника прав і свобод людини й громадянина», головною функцією котрого являється сприяння реалізації основних прав і свобод людини й громадянина та побудові демократичної правової держави [228, с. 14]. Схожої позиції дотримується й Є. О. Лохматов [149, с. 8].

А. Г. Майоров пропонує виділити три моделі функціонування омбудсмана – скандинавську «класичну», континентально-європейську й англо-американську та відмічає відмінності між ними. Так, на його думку, Скандинавська (класична) модель вирізняється функціональним поділом сфер діяльності омбудсманів на цивільні й військові справи та спеціалізацією по інших сферах діяльності, а також наявністю реальних владних повноважень. Тоді як основними рисами континентально-європейської моделі функціонування омбудсмана являються відсутність реальних владних повноважень при розгляді скарг та обмеженість сфер діяльності окремими сферами суспільних відносин. А особливістю англо-американської моделі є залежність від законодавчої гілки влади, універсальність, наявність реальних повноважень для проведення розслідувань за скаргами громадян у всіх галузях державного управління [152, с. 11-12].

З огляду на проведені дослідження, на нашу думку, можна виділити й певні етапи (періоди) генезису функцій омбудсмана, які мають свої особливості:

- «скандинавський» період – зародження інституту омбудсмана та закріплення функцій контролю за діяльністю судів та адміністративних органів:

- «класичний» період – розвиток функцій виявлення фактів «неналежного управління» (maladministration), сприяння підвищенню якості надання публічних послуг й посилення парламентського контролю за діяльністю адміністрації, розвиток функції медіатора, розповсюдження контрольно-наглядових функцій на органи місцевої адміністрації, зникнення функцій контролю за судовою владою, віднесення функцій сприяння реалізації прав окремих громадян до категорії опосередкованих;

- «посттоталітарний» період – розвиток функцій посередника між суспільством і владою, функції поновлення цілісності соціальної системи країни, функції нагляду за дотриманням прав людини органами влади і управління, право відновлювальної функції та позасудового розгляду конфліктів, функцій удосконалення законодавства, сприяння реалізації та оцінювання здійснення принципу належного управління у сфері державного адміністрування, правової просвіти населення, розвитку міжнародного співробітництва, консультативні й координаційні функції

- «новітній» період – розвиток інституціональної спеціалізації омбудсманів і виконання функцій забезпечення реалізації прав людини у різних сферах суспільних відносин та різних найбільш вразливих категорій населення, розповсюдження функцій контролю і нагляду на діяльність регіональних й муніципальних органів влади і управління.

1.3. Співвідношення функцій омбудсманів і функцій інших правозахисних інститутів

Права людини і громадянина визнаються найбільшою людською цінністю і, як справедливо зазначають деякі науковці, не лише детермінують свободу особи, сферу її автономії, а й впорядковують суспільні і міжособистісні відносини, визначають параметри взаємовідносин людини і держави, окреслюючи межі діяльності останньої щодо втручання у сферу особистої свободи людини, а їх

забезпечення й захист виступають основним показником якості державності, критерієм відповідності принципам правової й соціальної держави [289, с. 1].

Однак, права людини у будь-якій державі не можуть бути реалізовані самі по собі. Для їх реалізації й охорони вкрай важливим є створення дієвої системи їх захисту, укріплення взаємодії усього громадянського суспільства й держави, дебіюрократизація управління, котрі забезпечуються за допомогою механізмів захисту прав, свобод і законних інтересів особистості, до якої входять як державні, так і недержавні органи й правозахисні установи та організації. До державних механізмів захисту прав людини відносять конституційний, парламентський, судовий контроль, прокурорський нагляд, адміністративний спосіб захисту тощо. До недержавних належить діяльність різних громадянських суспільних інститутів, національних правозахисних установ та неурядових організацій, котрі створюються для контролю над діяльністю органів державної влади з метою дотримання ними прав та свобод людини й громадянина.

Ключовими елементами ефективної національної правозахисної системи, що сприяють гармонізації й забезпеченню відповідності внутрішнього законодавства і практики міжнародним стандартам і нормам у галузі прав людини, виступають саме національні правозахисні установи, серед котрих особливе місце посідає інститут омбудсмана. Основною функцією даного інституту є захист прав і законних інтересів людини і громадянина від свавілля й порушень з боку органів та посадових осіб публічної адміністрації. Інститут омбудсмана приймає участь в усіх елементах механізму забезпечення прав і свобод людини і громадянина і при виконанні своїх функцій не може діяти відокремлено від інших державних органів та правозахисних установ. Однак, у питаннях перетинання функцій інституту омбудсмана з функціями інших структур державної та муніципальної влади, правозахисних органів та громадських організацій виникає чимало питань та суперечностей. Визначення місця функцій омбудсмана у системі функцій інших правозахисних установ дозволить більш чітко зрозуміти природу і призначення даного інституту, шляхи та способи взаємодії даних органів, від підвищення якості котрої залежить рівень

забезпеченості та захищеності прав людини.

Створення та укріплення національних інфраструктур із заохочення та захисту прав людини було і залишається одним із ключових завдань різних міжнародних організацій, зокрема, ООН, яка відіграє провідну роль у реалізації прав людини і зусилля котрої направлені на вироблення оптимальних структур та загальних умов і принципів діяльності відповідних установ. Особлива роль відводиться національним правозахисним установам (НПЗУ), які сприяють забезпеченню відповідності внутрішнього законодавства і практики міжнародним нормам у галузі прав людини, надаючи урядам підтримку у застосуванні цих норм, здійснюючи моніторинг і вирішуючи на національному рівні основні проблеми, що стосуються прав людини, таких як катування, свавільні затримання, торгівля людьми, прав мігрантів, всі види дискримінації тощо. Національні правозахисні установи посідають центральне місце у національній системі захисту прав людини та розглядають найбільш важливі питання прав людини на національному рівні [178, с. 1].

Право вибору і визначення форм організації і функціонування національних правозахисних механізмів, їх інституціональна різноманітність самостійно визначаються кожною державою окремо і залежать від особливостей правових систем окремих країн, детермінується національними особливостями і традиціями, розвитком правової культури суспільства. Відповідно до Віденської декларації та Програми дій держави мають право обирати такі структури національних правозахисних установ, які найбільш відповідають їх конкретним потребам та інтересам, однак вони повинні при цьому відповідати міжнародним стандартам у галузі прав людини та рекомендаціям, що були розроблені ООН та закріплені у резолюції Генеральної Асамблеї ООН 48/134 від 20 грудня 1993 р. «Національні інститути по сприянню і захисту прав людини», у додатку до якої сформульовані «Принципи, що стосуються статусу національних інститутів, які займаються сприянням та захистом прав людини», що в подальшому отримали назву «Паризькі принципи». В подальшому Паризькі принципи, які встановлюють стандарти у визначенні ролі та функцій національних

правозахисних установ, а також порядок формування, гарантії незалежності та методи роботи, були визнані у якості критерію легітимності та авторитету таких установ. Прив'язка національної організації до універсальних міжнародних стандартів з прав людини дозволяє їй бути механізмом, за допомогою якого прогрес і розвиток міжнародного права в галузі прав людини, перетворюються на національну практику.

Відповідно до Паризьких принципів створення національної інституції з прав людини має бути закріплене в Конституції країни або в іншому законі, де чітко прописані її роль та повноваження. Національні правозахисні установи повинні мати якомога ширший мандат, повинні мати інфраструктуру, яка дозволяє їм виконувати свої функції, відповідне фінансування, щоб бути незалежними від уряду та не бути об'єктом впливу фінансових важелів, які могли б вплинути на цю незалежність [205, с. 1].

Аналіз змісту «Паризьких принципів» дає змогу виділити основні функції, які покладаються на національні інститути з прав людини, зокрема, такі як:

- консультативно-рекомендаційну (розробляти та надавати в консультативному порядку урядові, парламенту та будь-якому іншому компетентному органу чи посадовій особі рекомендації, пропозиції міркування, які стосуються захисту прав людини);
- аналітичну (аналіз чинного законодавства, законопроектів та правозастосувальної практики щодо реалізації та дотримання прав людини);
- інформаційно-просвітницьку;
- комунікативну (співробітництво з міжнародними та внутрішньодержавними інститутами, які займаються безпосередньо чи опосередковано захистом прав та законних інтересів людини і громадянина);
- контрольну (без юрисдикційних повноважень) [180, с. 4-6].

Водночас Паризькі принципи не вимагають від національних правозахисних інститутів обов'язкового виконання функцій щодо розгляду скарг громадян, однак, у випадках наділення даною функцією, дані інститути повинні намагатися врегулювати ситуацію шляхом досягнення мирової угоди, інформувати заявника

про його права й можливі правові способи вирішення суперечки чи іншої конфліктної ситуації та сприяти забезпеченню такого вирішення, зокрема, передавати скарги у компетентні органи, надавати свої рекомендації сторонам конфлікту та компетентним органам щодо усунення причин виникнення конфлікту, зокрема, пропозиції щодо внесення змін у законодавчі акти та правила й адміністративну практику, особливо, якщо вони стали причиною конфліктних ситуацій, чи спричиняють труднощі у відстоюванні своїх прав [198, с. 7].

Персональний склад національного правозахисного інституту та порядок призначення його членів встановлюється згідно прийнятої процедури, яка повинна передбачити усі необхідні гарантії забезпечення плюралістичного представництва громадянського суспільства, які беруть участь у заохоченні та захисті прав людини та ефективно співробітництво з різними неурядовими організаціями, представниками академічних кіл та експертами тощо.

Більшість національних установ із питань заохочення та захисту прав людини, як правило, класифікують відповідно до належності до однієї з двох категорій: комісії (або комітету) з прав людини чи інституту омбудсмана [162, с. 15].

У системі державного правозахисного механізму різних держав комісії з прав людини з'являються практично одночасно з «омбудсманами».

В багатьох випадках повноваження і функції омбудсмана практично аналогічні повноваженням комісій з прав людини. Функцією обох цих органів є захист прав окремих громадян, і жоден з них не наділений повноваженнями приймати обов'язкові для виконання рішення. Водночас існують деякі відмінності між функціями цих органів, які пояснюють запровадження та одночасне функціонування в деяких країнах обох установ.

Головна функція омбудсмана полягає у тому, щоб забезпечити справедливість і законність дій органів державної влади щодо дотримання прав і свобод людини і громадянина. Загалом, основне спрямування діяльності омбудсмана полягає у розгляді скарг окремих громадян на дії чи бездіяльність

державних органів чи посадових осіб, які порушують чи можуть порушити, на думку громадян, їхні права чи інтереси. Тобто, омбудсмани, особливо «класичного» типу, проводять незалежне й неупереджене розслідування фактів «неналежного управління» та зловживань при виконанні адміністративних функцій органами влади і управління, тим самим здійснюючи нагляд над роботою урядових установ. Крім того, у функції спеціалізованих омбудсманів входить нагляд за діяльністю адміністрації у окремих сферах суспільних відносин. Наприклад, в Північній Ірландії Законом про поліцію передбачено створення посади омбудсмана у справах поліції у якості незалежного органу, що займається розглядом скарг на дії поліції. Омбудсман здійснює незалежний контроль за функціонуванням системи розгляду скарг на дії поліції і, у випадку встановлення факту дисциплінарного порушення службовими особами поліції, надає свої рекомендації щодо усунення виявлених порушень начальнику відділення поліції чи раді у справах поліції. Якщо він доходить висновку про скоєння кримінального правопорушення з боку працівників поліції, то передає результати своїх розслідувань разом з відповідними рекомендаціями державному прокурору [240, с. 15].

Комісії з прав людини також, як і омбудсмани, наділені компетенцією отримувати і розглядати скарги. Однак діяльність Комісії направлена, головним чином, на реалізацію та захист прав людини шляхом підготовки пропозицій про прийняття, зміну та доповнення чи відміну законодавчих та інших нормативних правових актів, які стосуються прав людини, а також на вироблення рекомендацій з проблемних питань забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина, їх доступу до правосуддя [181, с. 7].

На думку В. В. Чуксіної, комісії й омбудсмани діють на різних стадіях застосування юридичних гарантій прав: діяльність комісій направлена у першу чергу на охорону й попередження порушень прав людини, а інститут омбудсмана переважно орієнтований на захист та поновлення порушених прав [289, с. 11].

Комісії з прав людини, як правило, наділені повноваженнями збирати й

аналізувати інформацію з питань забезпечення і захисту прав людини та громадянина [168, с. 11-12], брати участь у виробленні концепцій і програм державної політики у зазначеній сфері, сприяти створенню умов для реалізації главою держави чи регіону його повноважень як гаранта прав і свобод людини, сприяти координації діяльності органів державної влади та управління по реалізації державної політики у галузі забезпечення і захисту прав і свобод людини і громадянина тощо.

Наприклад, в Ірландії та Шотландії Комісії по захисту прав людини являються незалежними статутними органами, в завдання котрих входить підвищення обізнаності про важливість дотримання прав людини, розгляд чинного законодавства й практики та надання рекомендацій владі стосовно заходів, які повинні бути прийняті для захисту прав людини, сприяють заохоченню рівноправності, боротьбі проти дискримінації, забезпеченні кожному справедливої можливості приймати участь у житті суспільства. Вони можуть також проводити розслідування, надавати окремим особам допомогу у порушенні судових справ та порушувати судові справи за власною ініціативою [240, с. 5].

Як слушно зазначає В. В. Чуксіна, специфіка комісій у розвинених країнах проявляється, передусім, у тому, що, виконуючи такі функції, як аналітична, консультативна, просвітницька, функції контролю й розгляду скарг на порушення прав тощо, акцент робиться на проведення досліджень стану з правами людини у країні, виробленні й впровадженні різних програм: антидискримінаційних, правової просвіти, укріплення етнічних правил й гуманістичних стандартів діяльності адміністративних працівників тощо, а розгляд скарг не являється основним направленням їхньої діяльності [289, с. 11]. Схожої думки дотримується й А. Ю. Сунгуров, який зазначає, що національні інститути, типу датського центру з прав людини чи Французького Національного Консультативного комітету з прав людини, більш концентруються на аналізі національного законодавства з позиції його відповідності європейським стандартам, на консультативній функції, а також на правовому

вихованні [237, с. 288-312].

Тобто, у функції комісій з прав людини входить, на нашу думку, нагляд за більш широким спектром прав людини, тоді як омбудсман здійснює, переважно, нагляд за дотриманням прав людини у сфері державного управління.

Принципово важливою відмінністю інституту омбудсмана від інших органів, які здійснюють захист прав та свобод людини і громадянина, в тому числі і комісій з прав людини, є його незалежність і невідпорядкованість будь-яким державним органам, органам місцевого самоврядування та посадовим особам, а також здатність здійснювати зовнішній контроль за їх діяльністю у сфері дотримання та захисту прав людини. Тоді як комісії з прав людини не можна вважати повністю незалежними, оскільки вони створюються при главі держави чи головах регіональної виконавчої влади і можуть бути ліквідовані за їх рішенням. Крім того, комісії не захищені від втручання у їхню діяльність, а багато хто з членів комісій з прав людини, будучи державними службовцями і виконуючи свої обов'язки на громадських засадах, пов'язані корпоративними відносинами з органами виконавчої влади [156, с. 12].

У юридичній літературі висловлювалися припущення, що комісії з прав людини поступово взагалі припинять своє існування і будуть замінені інститутом омбудсмана, однак практика багатьох країн засвідчила доцільність і ефективність функціонування одночасно двох несудових органів щодо захисту прав людини [132, с. 24]. Хоча, як слушно зазначають деякі науковці, таке одночасне функціонування двох незалежних органів на національному та (або) регіональному рівнях є можливим при чіткому розподілі функцій комісій та інституту омбудсманів [298, с. 1-12].

Правильною є думка, що у колишніх тоталітарних країнах інститут омбудсмана виникає у більш несприятливих політико-правових та економічних умовах, тому вимушений брати на себе невласливі йому у нормальній ситуації широкі функції, які є більш характерними для комісій з прав людини, тому у зв'язку із цим класифікацію інститутів комісій і омбудсманів слід проводити залежно від повноважень і функцій, а не формально – за

найменуванням [289, с. 8].

Функції, що виконують національні правозахисні установи, в тому числі й омбудсмани, щодо заохочення та захисту прав людини, є надзвичайно широкими і не можуть виконуватися без активного співробітництва з іншими правозахисними установами та неурядовими організаціями і представниками громадськості. Відповідно до Паризьких принципів, таке співробітництво і координація зусиль являється необхідною умовою для досягнення успіху у галузі захисту прав людини.

Особливий наголос робиться на взаємодію національних правозахисних установ із все більш зростаючою групою неурядових правозахисних організацій, котрі, як правило, діють на місцевому рівні і через це більш повно володіють інформацією щодо проблем у сфері дотримання й захисту прав людини у певному регіоні чи населеному пункті, яку центральним правозахисним установам зібрати важче. Неурядовою правозахисною організацією визнається створене за ініціативою громадян на добровільній основі некомерційне формування, засноване на спільності мети й інтересів щодо реалізації та охорони прав людини. Неурядові правозахисні організації відносяться до інститутів громадянського суспільства і за своєю сутністю являються елементами механізму захисту прав людини. Їх створення та діяльність підтримується світовим співтовариством, про що зазначається у багатьох міжнародно-правових актах, зокрема, у Декларації ООН «Про право й обов'язок окремих осіб, груп й органів суспільства заохочувати і захищати загально визнані права людини й основні свободи», ст. 1 якої проголошує право кожної людини, індивідуально чи спільно з іншими, заохочувати й прагнути захищати та здійснювати права людини на національному й міжнародному рівнях, а ст. 5 надає право з метою заохочення чи захисту прав людини кожній людині чи спільно з іншими створювати неурядові організації, асоціації чи групи, вступати у них й приймати участь в їх діяльності [85, с. 1].

Наявність у державі розгалуженої мережі неурядових організацій у галузі прав людини, як слушно зазначає В. Гавриленко, засвідчує ступінь зрілості

громадянського суспільства, рівень його розвитку, здатність до саморегулювання та самоврядування громадян та їх об'єднань у цілях забезпечення прав і свобод усіх членів суспільства [69, с. 15]. Визначаючи сутність діяльності неурядових правозахисних організацій, Т. Д. Матвєєва зазначала, що вони є формуваннями неполітичного характеру, утвореними внаслідок вільного волевиявлення індивідів, що об'єднуються на основі спільних інтересів з метою захисту загально визнаних прав людини і громадянина [161, с. 15]. І, як цілком вірно зазначає О. В. Пушкіна, окрім таких традиційних для них форм правозахисної діяльності, як видання різних публікацій з питань захисту прав людини та пропагандою міжнародних стандартів у цій царині, аналізом відповідності норм національного законодавства даним стандартам, проведенням різноманітних конференцій та семінарів з актуальних питань дотримання прав людини, сучасні неурядові організації суттєво розширили коло своєї діяльності за рахунок надання персональної або колективної правової допомоги як окремим громадянам, так і їх об'єднанням [209, с. 4].

Високий рівень розвитку неурядових правозахисних організацій дозволяє деяким авторам розглядати дані організації як самостійний інститут, що складається у рамках підгалузі конституційного права, що регулює конституційне положення людини й громадянина [153, с. 11].

Свій погляд на функції правозахисників й методи їхньої роботи мають й представники громадських організацій України. Так, за словами голови Дніпропетровської обласної організації «Народний контроль» Г. Кучеренко, «правозахисні організації – це особливий вид недержавних неприбуткових організацій, діяльність котрих направлена на утвердження й захист прав і свобод людини, ефективний контроль за їх дотриманням державою, її органами й посадовими особами. Задля цього вони працюють одночасно у трьох напрямках: захист прав людини у конкретних випадках (ця допомога повинна бути безкоштовною для заявника), громадські розслідування фактів порушень прав людини державними органами, а також розповсюдження інформації про права людини й аналіз стану з правами людини [176, с. 1].

На думку голови громадської організації «Комі правозахисна громадська ліга “Комі ПОЛ”» М. В. Збаражського, неурядовим правозахисним організаціям властиві певні ознаки, серед яких він виділяє їх цільове призначення, некомерційний характер, незалежність від держави, а також відсутність політичної направленості в роботі. Цільове призначення таких організацій, на думку даного автора, полягає у підвищенні ефективності забезпечення, захисту й поновлення прав людини, при цьому спектр їхньої діяльності є досить широким: від систематичного збору даних про порушення прав людини до підготовки необхідного законопроекту чи поправок до чинного законодавства, організації роботи з засобами масової інформації, просвітницької роботи, безкоштовного консультування з правових питань тощо [115, с. 1-2].

В свою чергу, національні правозахисні установи, маючи більший досвід і обсяг знань у певних галузях та способах захисту прав людини, надають неурядовим громадським організаціям допомогу у використанні більш ширшого підходу до проблематики прав людини та механізмів, за допомогою яких такі проблеми можуть вирішуватися більш ефективно [179, с. 9-10]. У своїй діяльності національні правозахисні установи і неурядові правозахисні організації доповнюють один одного і на основі співробітництва та координації розширюють свої можливості щодо здійснення намічених програм у галузі забезпечення прав людини.

Так, при виконанні омбудсманом правовідновлювальної функції під час розгляду скарг громадян, така взаємодія можлива у вигляді обміну інформацією, необхідної для вирішення конфліктної ситуації, проведенні спільних прийомів громадян, особливо під час виїзних прийомів та планових перевірок омбудсмана, коли громадські організації можуть допомогти краще розібратися із проблемами місцевого населення та ситуацією щодо дотримання прав людини у даному населеному пункті. Крім того, представники громадських організацій допомагають омбудсманам у виконанні ним інформаційно-виховної функції, розповсюдженні літератури з питань прав людини та способів їх захисту. На думку А. Ю. Сунгурова, правозахисні організації можуть також брати участь і у

спеціальних комісіях, які можуть створюватися регіональною владою за підсумками виступів і доповідей омбудсмана з інформацією про особливо значні факти порушень прав людини, що вимагають спеціального розслідування, а також при виконанні омбудсманом функції удосконалення нормативної основи захисту прав людини, для чого залучаються кваліфіковані спеціалісти з представників академічного співтовариства та експерти з некомерційних, в тому числі й громадських правозахисних організацій [251, с. 178-183]. В деяких випадках представники громадських правозахисних організацій можуть функціонувати як громадські помічники регіонального омбудсмана в окремих муніципальних утвореннях.

Таким чином, на нашу думку, функції громадських організацій та інших неурядових правозахисних установ у взаємовідносинах із омбудсманом виконують роль допоміжних при реалізації останнім покладених на нього функцій.

Для підсилення ролі і участі правозахисних громадських організацій у діяльності інституту омбудсмана деякими авторами пропонується наділити такі громадські організації правом вносити пропозиції щодо кандидатури на посаду регіональних та муніципальних омбудсманів, а також внести зміни у національне законодавство, яке регулює діяльність омбудсманів та визначає коло осіб, що можуть звертатися із скаргами та заявами до омбудсмана, додавши до них громадські організації, статутною метою котрих являється захист прав людини, за умови згоди на це особи, права і свободи якої були порушені [228, с. 27].

В свою чергу, інститут омбудсмана виконує функції допоміжного контролюючого органу, які пов'язані із функціями інших правозахисних установ, щодо забезпечення їх нормального функціонування з точки зору дотримання і захисту прав і свобод людини і громадянина. Збільшення кількості національних правозахисних інститутів можна вважати позитивною тенденцією за умови чіткого розподілу їхніх функцій та компетенцій.

Співпраця омбудсмана з іншими національними правозахисними установами відбувається на основі партнерських та конструктивних

взаємовідносин і сприяє більш повній інформованості громадян щодо своїх прав і свобод та способів їх захисту, забезпеченню прозорості й підзвітності урядових структур, та розвиткові демократичного й правового громадянського суспільства в цілому.

На нашу думку, для налагодження зв'язків і більш чіткої координації взаємодії омбудсманів з іншими правозахисними установами, усунення дублювання окремих функцій слід запроваджувати практику укладання двосторонніх чи багатосторонніх угод про співпрацю та обмін інформацією. Уникнення дублювання діяльності як на національному, так і на регіональному рівнях, зробить більш ефективним співробітництво національних правозахисних установ та омбудсманів, посилюючи не лише їхню взаємодоповнюваність, а й стимулюючи загалом розвиток механізмів захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина.

Деяку іншу роль у захисті прав людини, ніж національні правозахисні інститути та неурядові організації, відіграють державні правоохоронні органи, котрі складають правоохоронну систему, що, як слушно зазначає А. В. Гайсіна, «стала першим правовим регулятором взаємовідносин між індивідами, владою і громадянином» [71, с. 4]. У межах такої системи здійснюється спеціалізація діяльності державних правоохоронних органів з урахуванням поставлених перед ними завдань й мети створення. Це дозволяє більш чітко й своєчасно реагувати на будь-які протиправні діяння й кваліфіковано застосовувати ефективні заходи реагування й усунення причин, що сприяють їх скоєнню, проводити превентивну й правовиховну роботу з широким колом населення.

Перед тим, як дослідити місце функцій омбудсмана у системі функцій державних правоохоронних структур, слід коротко зупинитись на визначенні місця інституту омбудсмана у системі державних органів взагалі.

На думку багатьох науковців, інститут омбудсмана відноситься до державних органів влади. Наприклад, Н. Ф. Лукашова, розглядаючи правовий статус Уповноважених з прав людини (омбудсманів), стверджує, що вони являються «державними органами» [150, с. 3], інші визначають омбудсмана як

«один з контролюючих органів держави» (А. А. Соколов) [241, с. 12], як «специфічний різновид контрольних органів держави» (Н. Ю. Заворотнюк) [99, с. 7]

Деякі автори пропонують відносити інститут омбудсмана до самостійної контрольної гілки влади. Такої думки дотримується, наприклад, А. А. Ліверовський, який вважає, що омбудсман складає окрему і самостійну гілку влади, яка за своїм рівнем однаково відповідає рівню усіх трьох інших гілок влади [146, с. 389-397]. Питання про виділення окремої контрольної гілки влади являються предметом гострої дискусії у наукових колах і не мають однозначного вирішення. Прихильники даної теорії посилаються на праці китайського мислителя й політичного діяча ХІХ століття Сунь Ят-Сена, котрий пропонував, на відміну від теорії поділу влад Ш. Монтеск'є, свій варіант виокремлення гілок влади: законодавча, виконавча, судова, контрольна й екзаменаційна гілки влади [253, с. 435]. Не вдаючись у детальний аналіз аргументів «за» і «проти» такого поділу, хочемо відмітити слушність думки А. С. Автономова, який зазначає, що «виокремленню контрольної гілки влади заважає те, що практично всі державні органи наділені тими чи іншими контрольними повноваженнями», крім того «поділ влад націлений на забезпечення демократії, і органи державної влади кожної з її гілок повинні мати контрольні та наглядові функції по відношенню до органів державної влади інших гілок», оскільки «через механізми взаємного контролю здійснюється взаємозв'язок гілок влади, функціонування системи стримувань й противаг, тобто взаємодія державних органів, що забезпечує єдність влади» [7, с. 269].

А. М. В. Баглай, колишній голова Конституційного Суду Російської Федерації, виділяє, поряд з класичною тріадою гілок влади, окремий вид органів державної влади з особливим статусом, який при цьому не ототожнюється з жодною іншою гілкою влади, і пропонує віднести до них й інститут омбудсмана [25, с. 340]. А. В. Х. Махов розглядає інститут омбудсмана як частину системи стримувань і противаг [166, с. 17].

Ми підтримуємо думку тих науковців, які вважають, що інститут омбудсмана більш правомірним буде вважати додатковим органом у механізмі поділу влад, котрий не належить до жодної з них. Так, О. Г. Маркелова зазначає, що омбудсман не відноситься ні до однієї з гілок влади й не вбудовується ні в одну з державних структур [156, с. 11], а на думку А. Г. Майорова, омбудсман, обіймаючи одну з вищих державних посад, в той же час не є ні органом державної влади, ні органом державного управління, ні судовим органом [152, с. 12].

Крім того, слушною, на нашу думку, є позиція Л. Ю. Грудциної, яка стверджує, що інститут омбудсмана посідає особливе місце у системі інститутів громадянського суспільства, яке визначається його подвійною правовою природою: з одного боку він обіймає державну посаду й повинен відповідати визначеним законом вимогам (вища юридична освіта, професійні навички для виконання поставлених завдань тощо), з іншого боку інститут омбудсмана, при здійсненні своїх повноважень, є незалежним від будь-яких органів і посадових осіб [79, с. 21]. На подвійність природи даного інституту вказує й В. В. Бойцова, яка зазначає, що омбудсман – це складний соціально-правовий феномен, що не вкладається у рамки традиційних «позитивних» правових інститутів, що він є персоніфікованим, неформальним, деполітизованим, субсидіарним інститутом суспільства й держави, наділеним, з одного боку, рядом державних атрибутів, а з іншого – за своєю сутністю являється елементом громадянського суспільства [49, с. 17].

Найбільш давнім механізмом державної правоохоронної системи визнається судова система. Недарма, у багатьох країнах право на судовий захист передбачено конституційними законами. Так, у ст. 55 Конституції України зазначено, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб [130, ст. 55]. Право на справедливий судовий розгляд передбачений і нормами міжнародного права. Так, у ст. 6 Європейської Конвенції про захист прав людини й основних свобод зазначено, що «кожен має

право при визначенні його громадянських прав і обов'язків чи при розгляді будь-якої кримінального обвинувачення, пред'явленого йому, на справедливий публічний розгляд справи у розумний строк незалежним і неупередженим судом, створеним на підставі закону» [96, ст. 6]. Аналогічні положення містяться й у Загальній декларації прав людини та у Міжнародному пакті про громадянські й політичні права.

На думку багатьох науковців правосуддя є найбільш демократичним й справедливим засобом вирішення різних суперечок, а також найефективнішим захисним засобом відновлення порушених прав і свобод особи [43, с. 26]. Такої ж думки дотримувалися й засновники теорії поділу влад, обґрунтовуючи необхідність окремого виділення незалежної судової влади, здатної на рівноправній основі захищати права громадян.

Підкреслюючи роль судової системи у захисті прав людини, А. В. Чурилов зазначав, що правосуддю «належить вирішальне слово у визначенні правових наслідків порушення політичних, трудових, авторських, інших майнових й немайнових прав» і що «без використання можливостей судової влади решта юридичних інститутів часто-густо проявляють ще свою неспроможність» [291, с. 16-17].

За словами Н. М. Ігнатенко, правосуддя є особливою формою правоохоронної діяльності, під якою розуміється вид державної діяльності, направленої на розгляд та вирішення різних соціальних конфліктів, пов'язаних з порушеннями норм права. Таким чином, на її думку, правосуддя є специфічною юридичною гарантією прав людини й громадянина, які, у свою чергу, є ціннісним пріоритетом правосуддя, а їх захист – основною цільовою установкою правосуддя [117, с. 6].

Однак, через завантаженість судів, надмірно формалізовані, ускладнені, затяжні й вартісні процедури розгляду судових справ, призводять до деяких складностей судової форми захисту прав і свобод людини й громадянина, визнаються не завжди достатньо ефективними з точки зору доступності для громадян й захисту деяких громадянських прав і свобод. Тому недарма багато

хто з науковців зазначає, що недоліки судового захисту прав людини дозволяють компенсувати позасудові форми захисту [183, с. 3], до яких, як відомо, належить й діяльність інституту омбудсмана.

Проблема взаємовідносин інституту омбудсмана з органами правосуддя й віднесення до функцій омбудсмана функції контролю над судовою гілкою влади завжди викликала гострі дискусії як у наукових колах, так й серед юристів-практиків. На думку одних, функція контролю судової системи парламентськими омбудсманами є цілком виправданою і не суперечить демократичним принципам, про що свідчить досвід таких країн, як Швеція й Фінляндія, в котрих, як нам відомо, з самого початку заснування даного інституту, омбудсман виконував вказані функції. Як зазначено в Антології Міжнародного інституту омбудсманів, досвід цих країн доводить, що контроль інституту парламентського омбудсмана за судовим процесом і процедурними рішеннями, де найчастіше виникають певні порушення, є звичною і нормальною справою і вважається інструментом попередження можливих судових помилок та удосконалення системи правосуддя в цілому [328, с. 519].

В той же час у згаданій Антології наводиться протилежна думка професора канадського університету Альберти Т. Крістіана, який вважає, що, наприклад, для його країни контроль над судовою системою з боку інституту омбудсмана є неможливим, оскільки дана система сама виконує певні контрольні функції над законодавчим органом, тому омбудсман, як форма парламентського контролю над виконавчою владою, не може здійснювати контроль над судами [303, с. 539].

На цій же позиції, тобто проти включення у функції омбудсмана контролю за судовою владою, стоять й науковці та юристи багатьох інших країн, які виходять при цьому з конституційно закріпленого принципу поділу влад. Так, під час розроблення проекту Європейського Союзу «Посилення заснування омбудсмана в Казахстані», міжнародними експертами відмічалось, що надання омбудсманові законодавчих й парламентських ініціатив щодо участі й втручання у судові процеси цивільного та кримінального характеру, розгляду скарг на дії суду, не відповідає природі «органу переконання», до якого належить інститут

омбудсмана, та суперечить незалежності й самостійності даної гілки влади, тому не бажано легітимізувати участь омбудсмана у судових процесах, навіть якщо вони стосуються порушення фундаментальних прав і свобод людини, однак передбачити функції нагляду за дотриманням законності в адміністративних, але не у судових, аспектах при активній взаємодії з прокуратурою [207, с. 1].

Таким чином, у переважній більшості країн, у функції омбудсманів не входить контроль за діяльністю суду. Однак, омбудсмани деяких країн можуть від імені заявника звертатися до суду та брати участь у судовому процесі. Наприклад, таким правом наділено омбудсмана Республіки Польща. Омбудсман Польщі може порушувати справи у Конституційному Суді, а також у Вищому адміністративному суді. Він має право шляхом подання протесту до Верховного суду оскаржити у порядку нагляду будь-яке судове рішення, яке набрало законної сили, може вимагати порушення дисциплінарного провадження проти суддів [144, с.17-28]. В таких країнах, як Іспанія, Австрія, Португалія та деяких інших, омбудсман також може подавати скарги до Конституційного суду і, як слушно зазначає М. Доспаєв, «тим самим сприяти забезпеченню конституційної законності у сфері прав людини» [92, с. 90]. Висловлювалися пропозиції щодо наділення функцією нагляду за судовими органами й омбудсмана України. Так, перший омбудсман України Н. І. Карпачова зазначала, що особливо відчутною є неврегульованість статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в кримінальному та цивільному процесах і відсутність права внесення касаційного протесту на рішення суду в тих випадках, коли, на думку омбудсмана, мало місце порушення законодавства при розгляді тієї чи іншої справи. Все це дає підстави стверджувати, що взагалі «сильна» модель українського омбудсмана, закладена в законі про Уповноваженого, має бути підкріплена низкою процесуальних норм у відповідних кодексах та законах [121, с. 26-34].

Порівняльний аналіз правозахисних функцій суду й інституту омбудсмана дає підстави стверджувати, що хоча, на перший погляд, вони є багато в чому схожими, оскільки спрямовані, передусім, на захист прав і свобод людини й

громадянина, вони мають суттєві відмінності. Справедливо вважається, що функція захисту прав і свобод людини і громадянина є провідною у діяльності суду, що переважно саме з нею пов'язано виникнення судової влади як окремої гілки влади, а інші функції судової влади є похідними від цієї головної функції, «не є самодостатніми і мають сенс тільки в розрізі її здійснення (є вторинними функціями)» [287, с. 165]. Зазначена функція суду реалізується шляхом здійснення функції правосуддя, яке у цьому аспекті визначається як «легальна процедура здійснення органами судової влади функції захисту прав і свобод людини і громадянина шляхом розгляду й остаточного вирішення в процесуальному порядку кримінальних і цивільних справ відповідно до Конституції та законів України», з чого випливає «владний характер функції правосуддя», що є головною відмінністю від виконання правозахисних функцій омбудсманом [287, с. 167]. Тобто, рішення, що приймаються судом у межах здійснюваної правозахисної і правоохоронної функції, обов'язкові для всіх державних органів, організацій та установ усіх форм власності, фізичних та юридичних осіб, тоді як рішення омбудсмана, як відомо, носять рекомендаційний характер.

Крім того, різною є і сфера суспільних відносин, які охоплюються правоохоронною та правозахисною функцією суду і омбудсмана. Якщо діяльність омбудсмана спрямована на захист прав і свобод людини й громадянина у їх відносинах із державною владою, то суди включають усі сфери суспільних відносин. Тобто, суди розглядають і вирішують по суті всі правові конфлікти, що виникають у суспільному житті між фізичними особами, між фізичними й юридичними особами, між юридичними особами з приводу порушення їх прав і законних інтересів, передбачених кримінальним, цивільним, господарським, адміністративним, міжнародним, екологічним, сімейним, житловим, конституційним, податковим чи іншим законодавством. Крім того, функції суду реалізуються лише у ході судового розгляду кримінальних, цивільних і адміністративних справ, порушених за скаргами та заявами громадян й організацій у чітко визначеному процесуальному законодавством порядку.

Слушною є думка, що відносини судової гілки влади й омбудсмана у сфері захисту прав і свобод людини й громадянина повинні будуватися на партнерській основі. Наприклад, таку думку висловлює Дин М. Готтерер, експрезидент Асоціації омбудсманів США, який, визнаючи, що існують проблеми й невирішені питання у відносинах судів та інститутом омбудсмана, вважає, що служби омбудсмана й органи судової влади повинні бути партнерами у справі захисту прав людини, бути провідниками утвердження й стояти на сторожі дотримання принципу верховенства права [78, с. 11-12].

Підтримує дану думку й Клер Льюїс, колишній Президент Міжнародного Інституту Омбудсмана, котра, виступаючи на 2-му Міжнародному круглому столі омбудсманів країн Європи і СНД в Баку, наголошувала про важливість налагоджування зв'язків й співпраці між інститутом омбудсмана й судовою гілкою влади, та відмічала про позитивний вплив діяльності омбудсманів на судову систему [151, с. 78-81].

Цілком погоджуючись із даними думками, слід також зауважити, що від тісної взаємодії судових й позасудових органів захисту прав людини, зокрема, інституту омбудсмана, координації їх діяльності й співробітництва, залежить ефективність реалізації поставлених перед державою задач щодо подальшої демократизації судової системи та підвищення якості захисту прав людини й громадянина.

Цікавим у плані взаємодії омбудсмана із органами судової влади є досвід Республіки Узбекистан, де в останні роки в практику увійшло направлення омбудсманові проектів постанов Пленуму Верховного суду для проведення експертизи на предмет їх відповідності міжнародним стандартам у галузі прав людини, залучення омбудсмана у спільні заходи щодо підвищення рівню судового захисту прав і свобод громадян та проведення судової реформи. Зокрема, омбудсманом уперше разом з Вищим судом Республіки Узбекистан за підтримки Координатора Проектів ОБСЄ був проведений цикл семінарів «Взаємодія омбудсмана з правоохоронними й судовими органами», у ході котрих судді та працівники правоохоронних органів ознайомилися з міжнародними

стандартами у галузі прав людини, механізмом «Хабеас корпус», обмінялися думками з приводу удосконалення механізмів взаємодії омбудсмана з судовими й правоохоронними органами [219, с. 1].

На думку А. В. Гайсиної, інститут омбудсмана, так само як і судова система, являється інститутом «державного» захисту прав людини, але не підмінює, не заміняє й не входить у судову систему, у зв'язку з чим він успішно функціонує у країнах із стабільними й високо розвиненими традиціями судового захисту прав людини, і його слід розглядати як додатковий, а не альтернативний засіб правового захисту у системі інших державних механізмів, направлених на здійснення цієї діяльності [71, с. 47-50]. Аналогічною є й позиція Н. Ф. Лукашової, яка зазначає, що омбудсман, як і судова влада, покликаний захищати права громадянина від свавілля органів й посадових осіб публічної адміністрації, і вони обоє є необхідними у демократичному суспільстві, а проблема можливого перетину компетенції судів й омбудсмана повинна вирішуватися самим громадянином, котрий самостійно обирає найбільш підходящий йому засіб правового захисту [150, с. 9]. В той же час, як слушно зазначає зазначена авторка, варто погодитися з думкою науковців, які відстоюють концепцію субсидіарності діяльності омбудсмана як правозахисного інституту, який не намагається замінити існуючі механізми правового захисту, в тому числі й судового, а лише доповнюють їх, а громадянин, звертаючись за захистом до омбудсмана, не відмовляється тим самим від права на судовий захист, в зв'язку з чим можливим є часткове спів падіння юрисдикцій, але не їх колізія [150, с. 19].

На нашу думку, для більш повного забезпечення дотримання та захисту прав людини, необхідним є підвищення взаємодії інституту омбудсмана з судовою гілкою влади та наділення його функціями щодо розгляду скарг громадян з питань дотримання їхніх прав на справедливий судовий розгляд (на процесуальний порядок розгляду справ), проведення моніторингу дотримання прав людини у сфері правосуддя та направлення пропозицій в органи державної влади щодо усунення виявлених недоліків та удосконалення законодавства й

правозастосувальної практики, здійснення інформаційно-просвітницької діяльності з даного питання.

Визначаючи характер взаємовідносин й співвідношення функцій інституту омбудсмана й прокуратури, слід відзначити, що в даному випадку можна говорити про форми такої взаємодії лише в тих країнах, де існують органи прокуратури. У більшості європейських країн інституту прокуратури не існує, тому до появи інституту омбудсмана в даних країнах не було спеціального органу, котрий здійснював би загальний нагляд за органами виконавчої та судової влади. Тому, як зазначає А. Ю. Сунгуров, можна припустити, що саме через це однією з причин швидкого розповсюдження інституту омбудсмана у країнах із стабільним демократичним режимом стала як раз відсутність такого інституту, об'єктивна потреба у якому у зв'язку з бурхливим розвитком урядових структур як раз в цей час і виникла [252, с. 33-34].

Певна схожість функцій шведського омбудсмана із функціями прокуратури прослідковується у поєднанні в них функцій загального нагляду з функцією контролю за судовою владою, котрі в подальшому при запровадженні даного інституту в інших європейських країнах модифікувалися відповідно до національних правових традицій і були відкинуті. Тому в даному випадку можна порівняти функції омбудсмана з функціями інституту прокуратури, котрий існує ще у країнах Східної Європи, зокрема, в Російській Федерації та Україні.

Ключовою правовою категорією, що розкриває структуру, зміст й межі діяльності прокуратури, в тому числі по захисту прав і свобод людини й громадянина, являються її функції, які, за словами В. Г. Бесарабова, є «таким видом її діяльності, який визначається соціальним призначенням прокуратури, вираженим у її завданнях, характеризується певним предметом відання, направлений на вирішення цих задач й вимагає використання властивих їй повноважень й правових засобів» [39, с. 20].

На думку деяких авторів, прокуратура, з покладеними на неї функціями нагляду за дотриманням прав і свобод людини й громадянина, за виконанням законів правоохоронними органами та пенітенціарними установами, розгляду

скарг та звернень громадян та іншими прокурорськими функціями посідає особливе місце у діяльності спеціально уповноважених органів і уявляє собою одну з самостійних форм державної діяльності поряд з правосуддям, державним управлінням й законотворчістю [183, с. 12].

Одним з головних напрямів діяльності прокуратури є нагляд за дотриманням прав і свобод людини й громадянина. Функція захисту прав і свобод громадян була притаманна прокуратурі завжди, але вона спеціально не виділялася і розглядалася серед інших напрямів її роботи. В Україні лише після прийняття Конституції 1996 р. була сформована правозахисна функція прокуратури, яка реалізується при виконанні прокуратурою всіх видів діяльності. Як стверджують В. В. Долежан і М. В. Косюта, будучи правоохоронною системою, яка опікується утвердженням верховенства права, зміцненням правопорядку і захистом від злочинних та інших неправомірних посягань найважливіших соціальних цінностей, прокуратура та її органи водночас здійснюють всебічну правозахисну діяльність, яка підпорядкована меті забезпечення соціальної і правової захищеності людської особистості [91, с. 984].

Головне завдання прокурорів, на думку деяких вчених, полягає в тому, щоби ні в якому разі не підмінювати судові органи, органи виконавчої влади, контролюючі органи, роль котрих у згаданій сфері є домінуючою, а ефективно використовувати спеціальні повноваження прокурора для оперативного втручання у припинення й попередження порушень прав людини, окремих колективів й груп населення, особливо тих, хто в силу виключних обставин потребує особливої підтримки держави [226, с. 16-22].

Слід відмітити, що прокурорський нагляд за дотриманням прав і свобод людини й громадянина охоплює, практично, всі сфери діяльності прокуратури. Саме у зв'язку із широтою й багатогранністю цієї діяльності, як слушно зазначає В. І. Саркісов, прокуратура не в змозі вирішити всі проблеми самостійно без взаємодії з іншими інститутами громадянського суспільства, що функціонують у сфері захисту прав людини, в тому числі й інститутом омбудсмана [225, с. 1-3].

Прикладом успішної співпраці й взаємодії органів прокуратури й інституту омбудсмана може служити Угода про взаємодію між Генеральною прокуратурою Республіки Узбекистан й Уповноваженим Олій Мажлісу з прав людини (омбудсманом) галузі забезпечення й захисту прав і свобод людини, відповідно до котрої зазначені сторони щопівроку обмінюються інформацією щодо фактів порушень прав і свобод людини, при цьому прокуратура повідомляє омбудсмана про результати нагляду за дотриманням прав людини й прийняті заходи щодо їх захисту, а омбудсман надає інформацію про звернення громадян, що надійшли до нього, про характер й динаміку порушень прав людини. Крім того сторони угоди здійснюють спільні перевірки, в тому числі й з виїздом на місця, розглядають на спільних засіданнях результати роботи по захисту прав людини й розробляють плани спільних заходів по підсиленню взаємодії у цьому напрямленні та пропозиції щодо удосконалення нормативно-правової бази й механізмів забезпечення прав і свобод людини тощо [239, с. 1-3].

Подібна угода укладена й між омбудсманом та генеральною прокуратурою Російської Федерації, котра сприяє розвитку взаємодії даних структур в їх боротьбі з порушеннями прав громадян, визначає механізм, що дозволяє координувати зусилля цих державних правозахисних органів у захисті прав людини [152, с. 27].

Таким чином, взаємодія омбудсмана з іншими правозахисними й правоохоронними органами, як правило, відбувається на основі тимчасових угод й меморандумів про співпрацю, а не на рівні законодавства, тому не носять обов'язкового характеру, а лише свідчать про моральні зобов'язання сторін. На нашу думку, для підвищення ефективності виконання функцій омбудсмана та інших державних органів, що здійснюють захист прав людини, слід внести доповнення у законодавчу базу, що регулює як діяльність омбудсмана, так і діяльність інших правоохоронних органів, котрими закріпити основні напрямлення й принципи взаємодії між даними органами, конкретні форми, методи й механізм реалізації такої взаємодії й співробітництва.

Органічна взаємодія і співробітництво омбудсмана з іншими правозахисними органами держави досягаються, зокрема, шляхом покладення обов'язку на органи державної влади та місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ та організацій співробітничати з омбудсманом й надавати йому необхідну інформацію та допомогу. Дане положення закріплюється у переважній більшості законодавчих актів, що визначають правовий статус омбудсмана та регулюють його діяльність.

У ході проведеного дослідження можна виділити деякі особливості, які відрізняють функції інституту омбудсмана від функцій інших правозахисних органів.

Так, однією з основних відмінностей функцій омбудсмана є те, що вони, передусім, направлені на сферу управлінської діяльності, підвищення якості надання публічних послуг органами державної влади й управління та їх посадовими особами та дотримання ними прав і свобод людини.

Крім того, інститут омбудсмана вирізняє й покладена на нього функція попередження порушень прав людини, котра надає йому можливість діяти за власною ініціативою. Хоча, в деяких випадках, омбудсман може діяти тільки після отримання скарги, як це передбачено, наприклад Законом про Уповноваженого з прав людини російської Федерації.

Відмінною від функцій інших державних правоохоронних органів вважається, на думку деяких науковців, й функція вироблення стандартів діяльності, правил поведінки і роботи з населенням публічних структур й посадових осіб, таких, наприклад, як Кодекси належного адміністрування або Кодекси етики державних службовців, котрі виробляються омбудсманом деяких країн (в основному, у країнах Британської Співдружності) [248, с. 80].

До специфічних функцій омбудсманів деяких країн, на думку А. Ю. Сунгурова, відносяться також функції: позасудового вирішення спорів між громадянами й державними органами (посередництво або медіація), котра належить омбудсману Франції; контролю законодавчої й нормотворчої діяльності представницьких й виконавчих органів (й органів місцевого

самоврядування), що належить омбудсманові Естонії; участі у системі стримувань й противаг – кримінальне переслідування вищих посадових осіб країни (Швеція, Фінляндія, Естонія й Литва); розвитку міжнародного співробітництва й інтеграції у сфері прав і свобод [248, с. 81-82].

Однак, на нашу думку, зазначені функції не зовсім доцільно використовувати у якості характерної загальної ознаки функцій інституту омбудсмана, оскільки вони не являються спільними для більшості омбудсманів. З тим самим успіхом можна було б перелічити спеціальні функції багатьох спеціалізованих омбудсманів, які властиві лише їм в силу специфіки кола тих суспільних відносин чи групи осіб, на які розповсюджується їх компетенція.

При виконанні покладених на нього функцій, омбудсман, як слушно зазначають деякі науковці, на відміну від інших державних органів захисту прав і свобод людини, може керуватися не лише правовими нормами, а й правовими принципами, діяти виходячи з моральних міркувань й ідеалів справедливості. Омбудсман захищає і ті права, котрі не отримали конституційного чи законодавчого закріплення, в тому числі й право на справедливе управління, вважаючи, що закони громадянського суспільства за своїм значенням, змістом і впливом часто-густо «переважають» позитивні закони [71, с. 47]. На цю особливість омбудсмана вказує, наприклад, й Ю. Л. Корабельнікова, яка зазначає, що особливістю інституту омбудсмана є «можливість розглядати ситуацію з точки зору не лише законності, а й доцільності, спираючись на норми моралі й етики» і що «при здійсненні діяльності, направленої на забезпечення прав громадян, необхідно враховувати, у першу чергу, інтереси людини, а не захист державних чи відомчих інтересів» [133, с. 11].

Характерною ознакою, що вирізняє інститут омбудсмана від інших державних правозахисних органів, є відсутність правових гарантій, що забезпечують розгляд рекомендацій омбудсмана, юридична сила котрих ґрунтується не на законі, а на переконливості доводів й силі авторитету самого омбудсмана як особистості. І хоча рекомендації омбудсмана й не носять обов'язкового характеру для органів влади і управління та їх посадових осіб, до

них, як показує досвід і практика різних країн, у більшості випадків, прислуховуються й вони приймаються до виконання.

Висновки до першого розділу.

1. Функції є найбільш важливим елементом конституційно-правового статусу будь якого органу чи посадової особи публічної влади та інших суспільних інституцій, уявляючи собою основні нормативно-регламентовані напрямлення їх діяльності. Саме функції визначають сутність інституту омбудсмана та його видову характеристику.

2. Під функціями омбудсмана слід розуміти основні напрями та види нормативно-регламентованої та організаційно-забезпеченої правозахисної діяльності омбудсмана, а також способи його впливу на суспільні відносини, що розкривають якісну характеристику даного інституту, його соціальну сутність й призначення, визначають його місце і роль у забезпеченні реалізації й захисті прав і свобод людини і громадянина.

3. Основними ознаками функцій омбудсмана є те, що вони направлені на досягнення й реалізацію головної мети даного інституту, розкривають його соціальне призначення, визначають способи й особливості організації різних типів і видів омбудсманів та форми і методи їх діяльності й реагування.

4. Генезис та модифікація функцій омбудсмана пов'язані із розвитком інституту омбудсмана в цілому та його становленням у різних правових системах і країнах з різними формами правління та політичного устрою, в зв'язку з чим його функції в різних країнах та у різні періоди часу мають різне змістовне наповнення.

5. Початковою серед функцій омбудсмана була функція контролю і нагляду за діями адміністрації й судових органів, що здійснювалася шляхом розгляду скарг і заяв окремих громадян. З часом, контрольно-наглядова функція омбудсмана розповсюдилась й на інші сфери управління.

6. Функції інституту омбудсмана у країнах з стабільним демократичним режимом полягають, передусім, в оптимізації й удосконаленні діяльності органів управління та сприянні реалізації парламентського контролю за діями органів виконавчої влади, що слугує усуненню прогалин в управлінні й покращенню адміністрування та підвищенню авторитету влади й, в кінцевому результаті, захисті прав і законних інтересів громадян, розвитку демократії і утвердженні верховенства закону.

7. Тенденція сучасної спеціалізації функцій омбудсмана полягає у використанні його можливостей у захисті прав людини в окремих сферах життєдіяльності або у якості інституціональної гарантії окремих прав громадян.

8. Можна виділити певні етапи (періоди) генезису функцій омбудсмана, котрі мають свої особливості, а саме:

- «скандинавський» період – зародження інституту омбудсмана й закріплення функцій контролю за діяльністю судів та адміністративних органів;

- «класичний» період – розвиток функцій виявлення фактів «неналежного управління» (maladministration), сприяння підвищенню якості надання публічних послуг й посилення парламентського контролю за діяльністю адміністрації, розвиток функції медіатора, розповсюдження контрольно-наглядових функцій на органи місцевої адміністрації, зникнення функцій контролю за судовою владою, віднесення функцій сприяння реалізації прав окремих громадян до категорії опосередкованих;

- «посттоталітарний» період – розвиток функцій посередника між суспільством і владою, функції поновлення цілісності соціальної системи країни, функції нагляду за дотриманням прав людини органами влади і управління, правовідновлювальної функції та позасудового розгляду конфліктів, функцій удосконалення законодавства, сприяння реалізації та оцінювання здійснення принципу належного управління у сфері державного адміністрування, правової просвіти населення, розвитку міжнародного співробітництва, консультативні й координаційні функції;

- «новітній» період – розвиток інституціональної спеціалізації омбудсманів і виконання функцій забезпечення реалізації прав людини у різних сферах суспільних відносин та різних найбільш вразливих категорій населення, розповсюдження функцій контролю і нагляду на діяльність регіональних й муніципальних органів вади і управління.

9. Інститут омбудсмана за своєю суттю, як правило, належить до недержавних національних правозахисних інститутів, які створюються для контролю над діяльністю органів державної влади з метою дотримання ними прав та свобод людини й громадянина та бере участь в усіх елементах механізму забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Визначення місця функцій омбудсмана у системі функцій інших правозахисних установ дозволяє більш чітко зрозуміти природу і призначення даного інституту, шляхи та способи взаємодії даних органів, від підвищення якості якої залежить рівень забезпеченості та захищеності прав людини.

10. Відмінності виконання функцій омбудсманом від виконання аналогічних функцій іншими державними правозахисними органами полягають в наступному:

- функції омбудсмана направлені на сферу взаємовідносин держави й громадянина, управлінську діяльність держави з метою підвищення якості надання публічних послуг органами державної влади й управління та їх посадовими особами та дотримання ними прав і свобод людини;

- функція попередження порушень прав людини надає омбудсману можливість діяти за власною ініціативою;

- можливість при виконанні покладених на омбудсмана функцій керуватися не лише нормами права, а й нормами моралі та етики, принципами справедливості та доцільності;

- відсутність правових гарантій, що забезпечують обов'язковість рішень омбудсмана, юридична сила котрих ґрунтується не на законі, а на переконливості доводів й силі авторитету самого омбудсмана як особистості.

11. З метою підсилення та стимулювання розвитку механізмів захисту прав та свобод людини і громадянина та налагодження зв'язків і більш чіткої координації взаємодії омбудсманів з іншими правозахисними установами, усунення дублювання окремих функцій пропонується запроваджувати практику укладання двосторонніх чи багатосторонніх угод про співпрацю та обмін інформацією, а також закріпити на законодавчому рівні основні напрямлення й принципи взаємодії між даними органами, конкретні форми, методи й механізм реалізації такої взаємодії й співробітництва.

12. Для більш повного забезпечення дотримання та захисту прав людини у системі правосуддя пропонується наділити парламентського омбудсмана функціями щодо розгляду скарг громадян з питань дотримання їхніх прав на справедливий судовий розгляд (на процесуальний порядок розгляду справ), проведення моніторингу дотримання прав людини у сфері правосуддя та направлення пропозицій в органи державної влади щодо усунення виявлених недоліків та удосконалення законодавства й правозастосувальної практики, здійснення інформаційно-просвітницької діяльності з даного питання.

РОЗДІЛ II.

КЛАСИФІКАЦІЯ ФУНКЦІЙ ОМБУДСМАНІВ У СУЧАСНОМУ СВІТІ ТА МЕХАНІЗМ ЇХ ЗДІЙСНЕННЯ

2.1. Критерії класифікації функцій омбудсманів

Центральним питанням в теорії функцій омбудсманів є питання про їх класифікацію (систематизацію, поділ, групування, каталогізацію). В теоретичному відношенні це, насамперед, питання вибору критеріїв класифікації та чіткого керівництва ними, а також раніш наведеним визначенням функцій омбудсманів, в практичному відношенні – це питання повноти охоплення правозахисної діяльності омбудсманів та врахування об'єктивно сформованого «поділу праці» в правозахисній діяльності у системи органів та посадових осіб, які спеціалізуються на охороні, захисті, забезпеченні прав та свобод людини і громадянина.

Тому, розроблюючи класифікацію функцій омбудсманів, слід спиратися на досвід правозахисної роботи інших правозахисних та правоохоронних органів та організацій, у т.ч. прокуратури, адвокатури, правозахисних громадських організацій тощо, а також на досягнення наукової думки в галузі функціонального аналізу інших суб'єктів конституційного права. З даного приводу в літературі є багато точок зору, які відрізняються одна від одної за критеріями класифікації, рівню диференціації та інтеграції їх за іншими ознаками. Саме відсутність чітких критеріїв відособлення окремих напрямів і видів правозахисної діяльності подекуди не дозволяє однозначно визначити склад функцій омбудсманів.

На доктринальному рівні критерії класифікації функцій омбудсманів є мало дослідженими й не мають однастайності щодо виділення окремих груп і видів функцій та в інших важливих моментах класифікації. У теорії держави й права пропонується велика кількість критеріїв класифікації функцій суб'єктів публічно-владних відносин, зокрема, залежно від тривалості їх існування і

діяльності, від їх соціального призначення, сфери застосування й здійснення тощо. Аналогічна ситуація існує й щодо поділу функцій права та різних правових явищ. Так, традиційною є класифікація функцій права у відповідності до елементів системи права, в якій виділяють декілька груп функцій права: загальноправові (властиві всім галузям права); міжгалузеві (властиві декільком, але не всім галузям); галузеві (властиві одній галузі); правових інститутів (властиві конкретному інституту права); норм права (властиві конкретному виду норм права) [217, с. 256]. При цьому, одні автори виділяють такі критерії класифікації, як загальносоціальні й спеціально-юридичні [10, с. 191], інші, наприклад, М. І. Марченко, виділяють основні й довільні критерії [160, с. 586], а М. Й. Байтін – основні й допоміжні [28, с. 158], ще інші, наприклад М. А. П'янов, пропонують поділяти функції за видами залежно від напрямів впливу права чи його галузей на суспільні відносини, а саме, поведінку, свідомість й волю громадян [210, с. 4-7]. Крім того, на думку даного автора, для визначення критеріїв класифікації функцій права слід використовувати критерії, які застосовуються при класифікації функцій держави, оскільки, будучи тісно пов'язаним з державою, так чи інакше дублює її функції, у зв'язку з чим функції права можна класифікувати з урахуванням значимості, сфери розповсюдження, тривалості здійснення й сфер суспільного життя [210, с. 4-7].

Заслуговує на увагу й позиція І. М. Ситара, котрий, враховуючи еволюцію формування правових норм та динаміку їх утворення й реалізації, пропонує поділити їх на науково-пізнавальні, пріоритетно-формуєчі, енциклопедично-рекомендуючі, владно-профілактичні (попереджувальні, заборонні, імперативні, каральні) [231, с. 69].

Різними є підходи й до визначення критеріїв класифікації функцій окремих галузей права або окремого виду суб'єктів публічної влади чи інших організацій. Так, наприклад, розглядаючи функції норм такої галузі права, як конституційне право України, О. В. Сінькевич пропонує класифікувати їх за такими критеріями: за сферами суспільних відносин; за інститутами конституційного права; за способом впливу на суспільні відносини; за призначенням в механізмі правового

регулювання (функції матеріальних і процесуальних норм). Крім того, до основних критеріїв класифікації норм конституційного права, на її думку, слід віднести предмет правового регулювання (розподіл конституційно-правових норм за основними інститутами конституційного права); метод правового регулювання (імперативні та диспозитивні конституційно-правові норми); юридичну силу норм; ступінь конкретизації правового припису; характер диспозиції і санкції; територію і час дії тощо [232, с. 19].

Крім цього пропонуються численні класифікації функцій різних правових явищ. Так, розглядаються функції юридичної відповідальності, функції правових актів, функції юридичних фактів, функції правосвідомості, правової культури та багато інших.

Не має однастайності і щодо визначення критеріїв класифікації функцій держави. Так, традиційними критеріями у даному випадку є територіальна направленість діяльності держави, соціальне призначення, час здійснення функцій й сфера суспільного (державного) життя. Слід зазначити, що, переважно, різними є підходи не до визначення критеріїв, а до розподілу конкретних функцій за даними критеріями, рівень деталізації котрих і найменування одних й тих же функцій часто не співпадають.

Наприклад, відповідно до критерію територіальної направленості діяльності держави функції поділяють на дві великі групи – внутрішні й зовнішні, однак відносять до них іноді різні функції. Так, М. Й. Байтін до внутрішніх функцій держави відносить економічну, соціальну, екологічну, функцію розвитку культури, науки й освіти, функцію оподаткування, а також функцію охорони прав й свобод громадян, усіх форм власності й підтримки правопорядку, до зовнішніх – функцію оборони країни, забезпечення миру, підтримки світового порядку, функцію інтеграції й співробітництва з іншими країнами [258, с. 64], В. В. Оксамитний – до внутрішніх функцій відносить політичну, економічну, соціальну, фіскальну, правозахисну, правоохоронну, ідеологічну й екологічну функції, а до зовнішніх – функції захисту державного суверенітету, співробітництва з іншими державами й міжнародними

організаціями [190, с. 232-234], тоді як В. С. Нерсисянц є більш лаконічним і до внутрішніх функцій держави відносить правоустановчу, правореалізаційну й правозахисну, а до зовнішніх – просто зовнішньодержавні функції [182, с. 258].

Слушною є думка, що будь-яка диференціація функцій держави, будь-який їх розподіл за сферами діяльності держави чи суспільного життя являється умовним, відносним, що обумовлено характером, складністю й динамічністю державного життя, а це означає, що кожен окремо сформульовану функцію держави неможна розглядати як самостійну й незмінну. В реальності функції сучасної держави – це взаємопов'язана, взаємодоповнювана, соціально-необхідна діяльність держави, що постійно удосконалюється й адаптується до нових суспільних процесів, а їх диференціація являється компромісним рішенням, що слугує визначенню місця держави у суспільному житті [262, с. 43-48].

На нашу думку, це стосується не тільки функцій держави, а й функцій різних правозахисних організацій, до котрих належить й інститут омбудсмана, та інших громадських організацій. Так, при дослідженні функцій таких суб'єктів суспільних відносин, як правозахисні громадські організації, деякими авторами пропонуються такі критерії класифікації їх функцій, як основні напрями, види та елементи діяльності, сфери застосування, суб'єктний склад, на захист прав і інтересів яких спрямована діяльність організації, сукупність способів, засобів, методів діяльності, яка ведеться громадською організацією тощо [59, с. 10].

Точки зору щодо визначення критеріїв класифікації функцій іноді кардинально відрізняються одна від одної і, тим самим, заважають однозначно визначати склад функцій.

Пояснюючи розмаїття поглядів щодо критеріїв класифікації функцій права, Т. М. Радько зазначав, що це залежить від того, які властивості права беруть як критерій класифікації, а оскільки воно має багато властивостей, то, беручи до уваги одну чи декілька властивостей, нехай і досить суттєвих, але так чи інакше випускаючи з виду інші не менш важливі властивості, такий критерій буде носити однобокий й недостатньо загальний характер. Крім того, на думку даного

автора, при визначенні властивостей права як головних, неможливо уникнути суб'єктивної оцінки, оскільки, з точки зору одного автора, головними будуть одні властивості, а інший може вважати головними інші. Відсутність об'єктивного критерію класифікації може призвести до того, що функції будуть розглядатися в залежності від суб'єктивного погляду того чи іншого автора та потягнути за собою довільне їх конструювання [216, с. 136]. Дане твердження цілком вірним є і у відношенні до визначення функцій інституту омбудсмана.

Для успішного вирішення питання про класифікацію функцій, на думку О. В. Батанова, важливим є виявлення об'єктивних критеріїв, що слугуватимуть відправним пунктом класифікації, та встановлення вимог, котрим повинен відповідати критерій поділу на види (класи), оскільки в принципі такий поділ можливий за будь-якими різноманітними підставами [34, с. 78]. Такими вимогами, на думку даного автора, є вимога єдності критеріїв для кожного можливого поділу цієї групи на види (тобто у кожному окремому поділі як критерій може бути лише одна підстава), об'єктивності критерію та відображення істотних елементів змісту явищ, що вичленовуються [34, с. 79].

Схожу думку висловлюють і інші науковці. Так, М. В. Кузьміна вважає, що будь-яка класифікація функцій носить у певному сенсі умовний характер, оскільки у дійсності всі функції взаємопов'язані й взаємодіють між собою, а зміст будь-якої класифікації полягає не у самій класифікації, а у розкритті специфіки кожного класифікаційного елементу й відображенні взаємозв'язку між цими елементами [135, с. 317-322]. А на думку А. І. Абрамова, якщо при класифікації функцій права покласти декілька підстав (критеріїв), наприклад, характер правового регулювання й сферу об'єктивної реальності, що підлягає правовому впливу, вичленити окремі функції права буде вкрай важко, якщо взагалі можливо, й до того ж така класифікація навряд чи буде обґрунтованою, тобто представляти якусь наукову цінність та відповідати елементарним вимогам наукової класифікації [2, с. 1].

У будь-якому випадку, як слушно зазначає Н. А. Богданова, критерій класифікації завжди буде залежати від поняття самої функції, оскільки у понятті

відображається сутність явища, що розглядається, і саме поняття складає підґрунтя для подальшого дослідження явища [44, с. 140]. Дану думку поділяє й А. І. Абрамов, який стверджує, що будь-які наукові дослідження, в тому числі й наукові класифікації, повинні будуватися на основі загального поняття того чи іншого явища, інакше існує загроза виокремити такі класифікаційні групи, котрі не будуть мати нічого спільного з досліджуваним явищем [3, с. 3-4].

На вибір критеріїв функцій інституту омбудсмана в першу чергу впливають елементи його діяльності, такі як мета, завдання, суб'єкти, об'єкти й сфери впливу, способи й засоби реагування. Так, О. В. Марцеляк зазначає, що за об'єктами омбудсманам, відповідно до виду прав, які вони захищають, властиві такі функції, як політично-правова, громадянсько-правова, соціально-правова, економічно-правова, культурно-виховна, екологічно-правова та зовнішньо-правова; за способами та засобами діяльності омбудсманам, як правило, притаманні: контрольна-наглядова і правозахисна функції, функція співпраці з органами влади, установами, організаціями, правовідновлююча функція, функція попередження порушень прав людини, консультативна функція, інформаційна функція, аналітична функція, реформаторська функція, організаційно-управлінська функція та інші [159, с. 8].

Схожої думки щодо визначення критеріїв класифікації функцій омбудсмана дотримується й Н. С. Наулік. Так, вона зазначає, що функції омбудсмана класифікують за двома критеріями: 1) способи і засоби його діяльності – більш-менш однорідні, близькі види діяльності омбудсмана; 2) особливості об'єкта (сфери) впливу, специфіка суспільних відносин, на які омбудсман впливає в процесі своєї діяльності [177, с. 14].

Л. В. Голяк, аналізуючи нормативно-правові акти, які закріплюють правовий статус омбудсманів, зазначає, що визначення їхніх функцій залежить від мети та завдань діяльності конкретних омбудсманів, від обсягу прав і свобод людини і громадянина, дотримання яких він контролює, від категорій громадян, за дотриманням прав і свобод яких він здійснює контроль, та від кола підконтрольних йому суб'єктів [77, с. 103].

Беручи за основу критерію класифікації функцій омбудсмана елементи його діяльності, різні науковці по різному наповнюють змістом видову характеристику діяльності омбудсманів й тим самим виокремлюють різні функції, які, на їх думку, притаманні даному інституту. Так, Ю. Г. Спичак виокремлює такі функції омбудсмана, як: правозахисну; правозабезпечувальну – приведення законодавчих та інших нормативних правових актів у відповідність до міжнародних стандартів і конституційних норм у сфері основних прав і свобод; правової просвіти з питань прав і свобод людини та громадянина, а також форм і методів їх реалізації та захисту [244, с. 14]. А Л. К. Лазарь акцентує увагу на провідній діяльності омбудсмана й пропонує виділяти такі його функції, як розгляд скарг громадян на дії виконавчої влади, яка порушує їхні права; проведення розслідувань; формування рекомендацій для державних органів і посадових осіб; опублікування доповідей [140, с. 12]. В той же час А. Ю. Сунгуров більшу увагу приділяє законотворчій діяльності інституту омбудсмана й виокремлює такі функції омбудсманів, як: моніторинг дій державної влади з позиції відповідності міжнародним стандартам прав людини; консультативна діяльність у сфері захисту прав людини; інформаційна та просвітницька діяльність у згаданій сфері, стверджуючи при цьому, що саме функція моніторингу є ключовою функцією даних інститутів [248, с. 137]. Його думку підтримує й К. О. Закоморна, яка зазначає, що «реформаторську» функцію омбудсмана можна вважати більш цінною, ніж розгляд скарг і провадження самостійних досліджень випадків порушень прав людини, тому що останні найчастіше викликані недоліками і недосконалістю діючої законодавчої бази держави [100, с. 7].

Класифікації підлягають й функції, які притаманні інституту омбудсмана при виконанні конкретного виду діяльності. Так, Л. В. Голяк пропонує у діяльності омбудсмана щодо удосконалення законодавства з прав людини виділити здійснення таких функцій, як виявлення причин типових порушень; аналіз нормативно-правових актів, які стали причиною таких порушень щодо їх відповідності Конституції та міжнародним стандартам прав людини; моніторинг

чинного законодавства та виявлення в ньому прогалин, що можуть призвести до порушень прав людини; звернення до органів законодавчої та виконавчої влади щодо виявлених фактів недосконалості законодавства; експертизу нових законопроектів, а також підготовку власних законопроектів, спрямованих на покращення ситуації із правами людини та винесення їх на розгляд парламенту; взаємозв'язок із правозахисними громадськими організаціями, використання потенціалу наукового юридичного співтовариства; використання засобів масової інформації у наданні широкого розголосу законотворчого процесу [77, с. 117].

На наш погляд, для визначення критеріїв класифікації функцій омбудсмана слід, крім зазначених вище, враховувати також види й типи тих чи інших омбудсманів. Така диференціація функцій пов'язана із особливостями правового статусу того чи іншого омбудсмана, своєрідністю механізмів реалізації покладених на них функцій, сукупності способів й засобів їх діяльності. За даним критерієм можна виокремити загальні, властиві всім видам омбудсманів, функції й спеціальні, які властиві певному виду омбудсманів, наприклад, спеціалізованим чи муніципальним омбудсманам. Так, до спеціальних функцій можна віднести, наприклад, функцію омбудсмана у справах дітей щодо забезпечення права дитини на життя без насильства та створення безпечної й вільної від пригноблення атмосфери кожної дитячої установи [204, с. 1].

Підсумовуючи погляди на визначення критеріїв класифікації функцій різних правових інститутів, в тому числі й інституту омбудсмана, можна виокремити основні критерії, що стосуються елементів діяльності інституту омбудсмана, а саме, мети, завдань, об'єктів, суб'єктів, способів й засобів, а також методів і форм впливу, виду і типу омбудсмана, котрі й повинні, передусім, використовуватися в якості критеріїв класифікації функцій омбудсманів.

Таким чином, функції омбудсмана можна диференціювати:

- за метою й завданням їх створення (об'єктами), тобто обсягом прав людини й громадянина, які він контролює;
- за суб'єктами, тобто категоріями громадян, за дотриманням прав і свобод яких він здійснює контроль, та колом підконтрольних йому суб'єктів;

- за основними напрямками діяльності або за методами, способами й засобами впливу, тобто системою дій й процедур, направлених на досягнення поставленої мети.

Об'єктною підставою класифікації функцій омбудсманів є основи права й свободи людини й громадянина, закріплені конституційними та іншими законами, захист яких визначає головну мету діяльності омбудсмана. Права й свободи людини й громадянина вважаються центральним інститутом конституційного права, що містить норми, котрі визначають їх правовий статус та взаємовідносини держави й особистості.

Уявлення про права людини, будучи, передусім, системою філософських, світоглядних уявлень про призначення людини, її місця й ролі у суспільстві, завжди були і залишаються предметом вивчення та тривалих дискусій вчених-мислителів різних часів, культур, правових систем та галузей науки. Їх визначали і як систему гуманістичних цінностей, на котрих будуються взаємовідносини у суспільстві, і як систему соціальних регуляторів відносин між людьми, що складається з морально-етнічних принципів і норм, і як правове поняття, що характеризує закріпленій у нормах права статус особистості у її взаємовідносинах з владою і державою, і як засоби захисту від свавілля та насильства з боку держави тощо [8, с. 7].

Однак, спільним для всіх уявлень про права людини є те, що їх безпосередньо пов'язують із життєдіяльністю будь-якої людини і визнають необхідними умовами для її існування та можливостями користуватися елементарними найбільш важливими благами і умовами безпечного та вільного існування у громадянському суспільстві.

На становлення інституту прав людини впливали історичні відображення зміни уявлень про зміст відповідної правової ідеї. Дискурс про права людини формується під впливом різних інтелектуальних традицій, у гострій боротьбі, хід якої залежав від різних соціальних, політичних та культурних факторів відповідного періоду. Кожен з періодів відзначався розширенням кола та формуванням нових поколінь прав людини.

Права людини, гарантування їх реалізації та захисту виступають індикатором формування громадянського суспільства та побудови демократичної, соціальної й правової держави. Недарма, в Конституції України зазначається, що людина визнається найвищою соціальною цінністю, утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, права та свободи людини складають зміст і спрямованість діяльності як органів державної влади [130, ст. 2].

Як зазначено у багатьох міжнародно-правових актах про права людини, зокрема, у Віденській декларації й Програмі дій, прийнятій на Всесвітній конференції з прав людини 25 червня 1993 року у Відні, всі права людини взаємопов'язані й доповнюють один одного, всі вони впливають з гідності й цінності, властивих людській особистості, яка є центральним суб'єктом прав людини й основних свобод і, відповідно, повинна бути основним користувачем цих прав і свобод та активно брати участь в їх реалізації [62, с. 1-3].

Сучасні ідеологи й захисники демократичних цінностей напругу пов'язують права людини з суспільними відносинами та формуванням умов, необхідних для розвитку особистості. Забезпечення цих умов безпосередньо залежить від якості державного управління та ступеню дотримання прав людини всіма органами влади й управління, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами та іншими органами. Ефективне управління, як слушно зазначає М. А. Баранов, сприяє забезпеченню максимальної гармонії суспільних відносин та безпеки кожного з учасників, яка полягає у безпеці його життя, можливості працювати, отримувати справедливу винагороду за свою працю, реалізовувати свої знання й здібності, відпочивати й відновлювати своє здоров'я тощо, залишаючись при цьому вільним й рівноправним членом свого суспільства. А влада повинна в інтересах всього суспільства й стабільності держави управляти цими процесами й правовим шляхом регулювати зазначені відносини [32, с. 1].

Саме задля контролю за діяльністю органів влади і управління у сфері забезпечення реалізації і дотримання прав людини й запроваджується інститут омбудсмана.

Права людини прийнято класифікувати на особисті, громадянські, політичні, економічні, соціальні і культурні. Тому відповідно до цього розподілу прав пропонують класифікувати функції омбудсмана на політично-правові, громадянсько-правові, соціально-правові, економічно-правові, культурно-виховні та деякі інші [159, с. 8].

Класифікація функцій омбудсмана *за суб'єктами*, на котрі розповсюджується сфера діяльності омбудсмана, пов'язана із виникненням інституту спеціалізованого омбудсмана. Спеціалізовані омбудсмани, на думку Л. В. Голяк, мають «вузьку спеціалізацію» і запроваджуються для захисту прав окремих особливо вразливих верств населення та соціальних груп, або в окремій сфері суспільних відносин (наприклад, у сфері охорони здоров'я, охорони навколишнього середовища тощо), і дають можливість більш ефективного контролю за дотриманням прав та наданням «адресної» допомоги особам відповідної групи населення [77, с. 4-5].

Схожої думки дотримуються й інші автори. Так, А. А. Бегаєва визначає спеціалізованого омбудсмана як орган захисту прав людини, що представляє й відстоює інтереси осіб, які належать до етнічних, мовних й релігійних меншин, а також інтереси корінного населення, людей інших національностей, жінок, дітей та інших вразливих груп, та сприяє здійсненню державної чи соціальної політики, направленої на захист однієї чи декількох таких груп [37, с. 7]. Тобто, спеціалізація омбудсманів обумовлена підвищенням уваги з боку держави до найбільш вразливих членів суспільства й необхідністю підвищення ефективності діяльності інституту омбудсмана у більш вузькій сфері суспільних відносин.

Спеціалізовані омбудсмани функціонують поряд і у тісній взаємодії з омбудсманом так званої «загальної компетенції» й виконують схожі з ним функції, котрі розповсюджуються на визначене коло осіб, що потребують особливого захисту або здійснюються у межах певної групи суспільних відносин

для захисту специфічних прав громадян. Наприклад, в Україні у 2011 р. Указом Президента України №811/2011 «Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини» було встановлено, що здійснення Президентом України повноважень по забезпеченню дотримання конституційних прав дитини забезпечується Уповноваженим Президента України з прав дитини [269, с. 1]. Метою запровадження посади Уповноваженого (омбудсмана) з прав дитини є покращення умов життя дітей, їх навчання й розвитку, а також більш ефективний захист їх прав й свобод, закріплених у Конвенції ООН про права дітей, Конституцією України, законами й міжнародними договорами України. Тобто, специфічними функціями омбудсмана в даному випадку є не лише нагляд за дотриманням прав дітей різними органами й організаціями, а й представлення інтересів дітей в індивідуальному порядку та сприяння глибинних змін у покращенні становища окремих груп дітей і в інтересах дітей в цілому.

Особливою функцією омбудсмана у справах збройних сил та захисту прав військовослужбовців, посада якого була запроваджена в таких країнах, як Норвегія, Німеччина та деяких інших, є сприяння активізації громадського демократичного контролю за діяльністю збройних сил, створення ефективних механізмів обробки скарг та реагування, а також якісного механізму для контролю процедур, практики й політики у збройних силах. Специфічною функцією даного виду омбудсманів є нагляд за дотриманням прав людини й норм міжнародного гуманітарного права під час проведення військових операцій й розгортання військового контингенту за кордоном [51, с. 6-7].

Критерієм класифікації функцій омбудсмана є також й суб'єктний склад органів, на які розповсюджується його компетенція.

Так, наприклад, сфера компетенції омбудсманів Великобританії і Ірландії обмежена виключно адміністративною функцією держави й їх повноваження не розповсюджуються на акти судової влади та квазі-судових органів спеціальної юрисдикції (трибунали), на акти парламенту та уряду як органів, що приймають політичні рішення, на діяльність церкви й націоналізовані виробництва (як суб'єктів приватного права), а також поліцію, пенітенціарні установи й кадрові

питання у цивільній службі [260, с. 10-11]. Тому й основними функціями омбудсманів зазначених країн є функція відновлення індивідуальних прав й функція виявлення загальних недоліків функціонування адміністративної системи й удосконалення адміністративної практики. В той час, як компетенція омбудсманів Швеції розповсюджується й на судові органи та діяльність органів й службових осіб публічної влади, а до особливостей функцій відноситься можливість переслідування чиновників у судовому чи дисциплінарному порядку.

На омбудсманів країн Центральної та Східної Європи, на відміну від скандинавської (класичної) моделі омбудсманів, покладаються додаткові функції, орієнтовані на захист прав людини, тому й у сферу їх компетенції включені не лише державні органи виконавчої влади, їх посадові особи й державні службовці, а й органи, що здійснюють кримінальне переслідування, суди, органи місцевого самоврядування, а також інші державні установи й організації, діяльність котрих направлена на забезпечення реалізації прав і свобод людини й громадянина.

До *способів й засобів діяльності* омбудсмана (напрямів діяльності) як підстави класифікації його функцій належать, передусім, правоохоронна (правозахисна), правовідновлювальна, контрольно-наглядова та виховна діяльність.

При формуванні поняття правозахисної діяльності слід зупинитися на загально теоретичному розумінні поняття «діяльність», під якою, як правило, розуміють взаємодію особи з навколишнім середовищем, при цьому діяльність є змістом даних відносин, як опосередкований зв'язок людини з навколишнім світом [265, с. 288]. Поняття діяльності характеризує свідомий бік особистості й визначається також як процес активної взаємодії суб'єкта з об'єктом, під час котрого суб'єкт задовольняє якісь свої потреби, досягає мету, або як будь-яка активність людини, котрій він сам надає певного сенсу і змісту.

В даний час, як слушно зауважує С. М. Назаров, у зв'язку із складністю й багатогранністю категорії «діяльність», котра досліджується як філософією, історією, соціологією, психологією, так і іншими науками, існуючі стосовно неї

підходи й погляди є різними й іноді досить суперечливі [176, с. 5]. Провідними, визначальними у суспільстві, на думку даного автора, є економічна й політична діяльність, однак юридична діяльність, яка є одночасно й політичною, і трудовою, і моральною діяльністю, посідає серед інших різновидів соціальної діяльності особливе місце й має властиві лише їй характерні ознаки та специфіку [176, с. 5].

Юридичну діяльність прийнято поділяти на певні типи, які обумовлені необхідністю задоволення конкретних суспільних потреб та вирішення соціальних задач, та специфіка котрих залежить від складу здійснюючих її учасників, характеру, змісту та способах здійснюваних операцій тощо.

До одного із типів юридичної діяльності відноситься правозахисна діяльність.

Правозахисна діяльність, на думку В. М. Карташова, «є складною, високоорганізованою й динамічною системою, органічно включеною до соціально-політичного й правового механізму суспільства» [122, с. 4]. Крім того, юридична діяльність визначається як «соціальна активність, за допомогою котрої досягається опосередкований правом результат» [196, с. 127], як «прояв волі суб'єкта права чи обов'язку, направленою на задоволення правової мети, під котрою у плані юридичної діяльності розуміється формування й здійснення прав та повноважень, виконання обов'язків» [293, с. 34], як «нормативно регламентована система послідовно здійснюваних суб'єктами права у встановлених процесуальних формах дій, операцій й способів, направлених на досягнення правових цілей» [176, с. 27].

Ознаками юридичної діяльності є здійснення її на підставі норм права й на виконання норм права, а також настання юридичних наслідків, як результату здійснення такої діяльності. Дані ознаки є спільними із ознаками правозахисної діяльності, у зв'язку з чим остання й відноситься до одного з видів юридичної діяльності. Крім того, спільною є й кінцева мета та напрями здійснення як юридичної діяльності в цілому, так й правозахисної діяльності як одного з її

виду, а саме, забезпечення дотримання та захисту прав і свобод людини й громадянина.

Слід відмітити, що у юридичній літературі висловлюються різні погляди щодо визначення понять правоохоронної й правозахисної діяльності та кола суб'єктів, на які покладено їх здійснення, наводяться різні тлумачення термінів «охорона» й «захист», що вимагає уточнення їх змісту. Так, В. В. Чуксіна, розглядаючи правозахисну діяльність держави, підходить до визначення такої діяльності у широкому та вузькому значенні. У широкому розумінні, на її думку, до такої діяльності відносяться законодавча й правозастосувальна практика держави у галузі прав людини, яка відображає специфічні історико-культурні традиції та рівень соціально-економічного розвитку держави. У вузькому значенні правозахисна діяльність визначається як сукупність контрольних механізмів, що представлені певними організаційними структурами (судом, правоохоронними органами, різними правозахисними установами й спеціалізованими інститутами, зокрема, комісіями з прав людини та інститутом омбудсмена), й процедур, що визначають методи, порядок розгляду, перевірки, підготовки пропозицій й прийняття рішень по скаргах, заявах та іншій інформації про порушення прав людини, які ґрунтуються на конституційних та галузевих нормах внутрішнього права держави [290, с. 29-33].

На нашу думку, таке визначення є дещо звуженим, оскільки охоплює лише правозахисну діяльність державних органів й не приділяє уваги недержавним інститутам, що не наділені публічними повноваженнями як суб'єктів правозахисної діяльності, однак, на практиці, беруть участь у її здійсненні. До того ж, правозахисна діяльність у такому розумінні прирівнюється із правоохоронною діяльністю. І хоча в науковій літературі висловлюються думка про наближеність понять «охорона права» й «захист права», дані поняття не є тотожними й не співпадають за змістом.

Даної позиції дотримуються багато хто з науковців. Однак, розмежовуючи дані поняття, дехто з науковців виходить із визначення «захисту» як складової поняття «охорона», тоді як інші наділяють їх самостійним змістом. Так,

представником першої позиції, тобто тих, хто розглядає захист як направлення правоохоронної діяльності, є такі науковці, як С. А. Воронцов, В. М. Бутилін та деякі інші, які вважають поняття «захист» більш вузьким поняттям у порівнянні з «охороною», який пов'язують із діяльністю по забезпеченню точного й неухильного виконання положень законодавства всіма громадянами, організаціями й державними органами [55, с. 20]. У контексті даного підходу розглядає поняття «захисту» й професор А. М. Ларін, який відмічає, що у найбільш загальному розумінні захист є протидією незаконним порушенням й обмеженням прав, свобод й інтересів особистості, попередження цих порушень й обмежень, а також відшкодування завданої шкоди у випадку, якщо попередити порушення не вдалося [141, с. 169].

Обстоює позицію щодо самостійності понять «охорона» й «захист» М. В. Мархгейм, зазначаючи, що для виявлення відмінностей можна використати порівняльний метод та як підставу співставлення взяти, наприклад, суб'єктний склад реалізації функцій. Так, якщо суб'єктами реалізації охоронної функції держави є правоохоронні органи, система яких є достатньо визначеною, то до суб'єктів захисної функції держави відносяться і широке коло виконавчо-розпорядчих органів різних рівнів влади, і інститут омбудсмана [158, с. 11-12].

Розмежовує поняття «охорона» й «захист» прав чи законних інтересів М. І. Матузов, який зазначає, що права й інтереси охороняються постійно, а захищаються лише тоді, коли порушуються, тобто захист є елементом охорони, однією з її форм [164, с. 130-131]. Дану думку поділяє й Е. П. Гаврилов, відмічаючи, що охорона є встановленням загального правового режиму, а захист – ті заходи, які застосовуються у випадках порушення чи оспорювання громадянських прав [70, с. 287], та В. А. Тархов, який також вважає, що охорона кожного права існує постійно й має за мету забезпечення його здійснення та недопущення його порушення [256, с. 331].

Заперечує проти тотожності понять «захист» й «охорона» права й С. В. Євдокимов, який вважає, що відмінною ознакою при цьому є ступінь їх зв'язку з правопорушенням. Охорона права забезпечується конкретними

правовими нормами, що попереджують порушення права, а захист права здійснюється не нормами права, а спеціальними суб'єктами, котрі наділені відповідними функціями й повноваженнями [94, с. 7].

Дещо іншою й оригінальною є позиція А. С. Мордовця, який вважає, що охорона прав і свобод є правомірною реалізацією прав і свобод під наглядом соціальних інститутів, але без їх втручання, а заходи захисту застосовуються тоді, коли здійснення прав і свобод викликають утруднення, але права і свободи ще не порушені, якщо ж вони порушені, то їх потрібно не захищати, а відновлювати [172, с. 88].

Оригінальною, такою, що має право на існування, є й позиція Т. Б. Шубіна, який, аналізуючи види правовідносин в цілому, стверджує, що термін «охорона права» взагалі не має юридичного значення, оскільки практично у законодавстві не застосовується, а якщо й застосовується, то у самому загальному розумінні, а встановлення загального правового режиму, інакше кажучи, правове регулювання тих чи інших суспільних відносин, закріплення у правових нормах тих чи інших прав носить загально регулятивний, а не правоохоронний характер [295, с. 11].

Не має одностайності і у визначенні кола суб'єктів правозахисної діяльності. Так, П. В. Анісімов, на відміну від вчених, які покладають здійснення правозахисної діяльності лише на державні органи, вважає, що діяльність із захисту прав є комплексною й може здійснюватися як державними органами, так і громадськими об'єднаннями [16, с. 37]. Існують й протилежні погляди, згідно яких, така діяльність не може виходити від державних органів, тим більше, від правоохоронних, оскільки від початку публічні інтереси держави протистоять приватним інтересам особистості [114, с. 13-15]. До того ж правозахисна діяльність в багатьох випадках направлена на попередження та захист від протиправних дій саме правоохоронних й інших державних органів. Цю думку підтримує й І. В. Аверкієв, звертаючи увагу на об'єктивне протиріччя у тому, що права людини від свавілля державних органів захищають самі державні органи,

котрі, при цьому, виходять з необхідності захисту інтересів держави. Тоді як для правозахисних організацій, навпаки, пріоритетом є права особистості [4, с. 9].

На нашу думку, як правоохоронна, так і правозахисна діяльність властива як державним компетентним правомочним суб'єктам, так й недержавним організаціям, в тому числі й інституту омбудсмана, унікальність якого у цьому відношенні полягає в тому, що він включає у собі як елементи державного органу (парламентські омбудсмани), та і недержавних організацій (омбудсмани, що функціонують у межах різних установ та організацій, наприклад, корпоративні, шкільні омбудсмани тощо).

Сутність правоохоронної й правозахисної діяльності омбудсмана як основи класифікації його функцій полягає у забезпеченні гарантій прав і свобод людини й громадянина, у попередженні та присканні їх порушень. Правоохоронна діяльність пов'язана, передусім, із моніторингом й удосконаленням законодавства щодо прав людини й громадянина та проведенням виховної роботи щодо підвищення правосвідомості й правової культури населення. Правозахисна діяльність полягає у контролі й нагляді за органами державної влади й управління щодо дотримання ними законодавства про права людини та у відновленні порушених прав людини й громадянина, допущених публічними органами та їх посадовими особами. Саме охоронна й захисна діяльність омбудсмана характеризують його цільове призначення й впливають на визначення його основних функцій.

Таким чином, інститут омбудсмана виконує правоохоронну й правозахисну функцію. Однак, інститут омбудсмана, на нашу думку, головним чином, має правоохоронне призначення, тому на перше місце слід ставити саме правоохоронну функцію, котра полягає у захисті прав людини, тобто саме «права» як міри свободи, від будь-яких зазіхань з боку суб'єктів публічної влади й управління та держави в цілому. Однак, «охоронна» функція омбудсмана нерозривно пов'язана із «захисною», тому, на наш погляд, доцільно вважати, що омбудсман виконує «охоронно-захисну» функцію, котра відіграє особливу роль у

сприянні створення в суспільстві атмосфери правової захищеності й безпеки громадян.

Охоронно-захисну функцію омбудсмана можна визначити, як «обумовлене соціальним призначенням направлення правового впливу» [284, с. 25], націлене на охорону й захист основних прав і свобод людини й громадянина, попередження й відновлення їх порушень, основним методом здійснення якої виступає метод переконання.

До функцій омбудсмана, пов'язаних з правоохоронною та правозахисною діяльністю, відносять, як вже зазначалося, *функцію удосконалення законодавчих актів* та інших нормативних правових актів, що стосуються реалізації й дотримання прав людини. Так, А. А. Бегаєва, пропонує розширювати правозахисні функції омбудсмана шляхом наділення його правом законодавчої ініціативи, а також правом на звернення у Конституційний Суд із запитом про відповідність Конституції законів та інших нормативних актів та міжнародних договорів, котрі розглядаються законодавчим органом з метою їх ратифікації [37, с. 17]. Аналогічною у даному питанні є позиція А. А. Удальцова, який також пропонує наділити омбудсмана правом законодавчої ініціативи з питань, що входять до його компетенції, що неминуче розширить його можливості у захисті прав і свобод людини [267, с. 5].

Слушною, на наш погляд, є також думка Л. В. Голяк, яка вважає, що, виконуючи функцію з удосконалення законодавства з прав людини, омбудсман повинен проводити моніторинг не тільки чинного законодавства, а й бути залучений до експертної оцінки законопроектів, які стосуються сфери його повноважень, щодо відповідності їх Конституції, а також нормам міжнародного права у сфері дотримання та захисту прав людини. Це дало б можливість з самого початку не допустити прийняття законодавчих актів, застосування яких на практиці так чи інакше могло би спричинити порушення прав людини [77, с. 109].

Однак, на думку деяких науковців, функція з удосконалення законодавства з прав людини та законодавчої ініціативи відноситься не до правозахисної, а

правозабезпечувальної діяльності, тому й пропонують виділяти окремо право забезпечувальну функцію омбудсмана. Такої позиції дотримується, наприклад, Ю. Г. Спичак, яка зазначає, що удосконалення законодавства, а також коригування звичайної правозастосувальної практики, що склалася, з метою приведення їх у відповідність до міжнародних стандартів у сфері прав і свобод людини й громадянина, а також із конституційними нормами, належить до *правозабезпечувальної* функції омбудсмана [244, с. 7].

Контрольно-наглядова функція омбудсмана ґрунтується на його конкретній діяльності щодо здійснення перевірки дотримання органами влади й управління та органами місцевого самоврядування, а також посадовими особами зазначених органів встановлених Конституцією країни, законами та іншими правовими актами прав і свобод людини й громадянина з метою недопущення їх порушень, удосконалення законодавства про права людини.

Поняття «контроль» застосовується у різних сферах й має різні точки зору щодо тлумачення його змісту.

У сфері управління, наприклад, поняття «контроль» вважається однією з основних функцій даної системи й здійснюється на основі нагляду за поведінкою системи, якою управляють, з метою забезпечення оптимального функціонування останньої (вимір досягнутих результатів та співставлення їх з очікуваними результатами) [52, с. 11-12].

У сфері громадянського суспільства особлива увага приділяється громадському контролю, який відноситься до зовнішнього контролю за діяльністю державних інститутів й сприяє ефективній реалізації управлінських рішень. Існує думка, що інститут омбудсмана, з його особливим статусом посередника між владою й суспільством, є частиною громадського контролю. На наш погляд, омбудсман не входить до системи громадського контролю, однак, в інтересах більш повної реалізації й захисту прав людини, активно взаємодіє з структурними елементами системи громадського контролю, сприяє його дієвості й ефективності у галузі прав людини й громадянина.

У сфері державного управління широко використовується поняття державного контролю, який вважається незмінною ознакою держави й її ключовою функцією у становленні громадянського суспільства й розбудові правової держави. За допомогою контролю виявляються відхилення від вимог й порушення нормативно-правових актів різного рівня, аналізуються причини такого порушення, на основі чого розробляються пропозиції щодо їх усунення й недопущення у майбутньому.

Поряд з поняттям «контроль» застосовується й поняття «нагляд». Слід відмітити, що чіткого розмежування зазначених понять у законодавчій практиці не має й у багатьох випадках вони використовуються як тотожні. У юридичній теорії питання змісту й розмежування зазначених понять залишаються предметом гострої дискусії і не мають однозначного вирішення. Дехто вважає «нагляд» частиною «контролю», інші розглядають наглядову діяльність, як самостійний вид, ще інші, як вже зазначалося, вважають дані поняття тотожними. Така розпорошеність й невизначеність у питаннях співвідношення зазначених понять призводить, на думку деяких науковців, до необґрунтованого розширення повноважень контрольних та наглядових органів [199, с. 72-74].

При вирішенні питання щодо співвідношення контролю й нагляду варто зупинитися на більш детальному розгляді існуючих тлумачень зазначених понять. Саме поняття «контроль» походить від французького слова «contrerole», що означає зустрічний вторинний запис (список) для перевірки першого, та похідного від нього слова «controle», що означає «перевірку чогось, наприклад, виконання законів, планів, рішень» [188, с. 145]. У словнику В. І. Даля під терміном контроль розуміється «облік, перевірка рахунків, звітності» [83, с. 401], а у словнику С. І. Ожегова – «перевірка, нагляд з метою перевірки» [189, с. 122]. В той же час дані й інші довідкові видання під поняттям «нагляд» розуміють «спостереження, доглядання за кимось чи чимось з метою контролю, охорони; спостереження спеціальних установ, органів влади, громадських організацій, за звичай з метою контролю» [299, с. 408-411]. Як бачимо, такі філологічні

тлумачення зазначених понять містять їх змістові співпадання й не достатньо висвітлюють питання про їхню сутність.

Немає єдиного погляду щодо змісту даного поняття й у науковій літературі більш пізнього періоду. Пропонується розглядати контроль, як «важливий вид зворотного зв'язку, по каналах котрого суб'єкти влади отримують інформацію про фактичне положення справ, про виконання рішень» [35, с. 608], «робота по нагляду і перевірці відповідності процесу функціонування об'єкту прийнятим управлінським рішенням, законам, планам, нормам, стандартам, правилам, наказам тощо; виявленню результатів впливу суб'єкта на об'єкт, допущених відхилень від вимог управлінських рішень, від прийнятих принципів організації й регулювання» [22, с. 125], «нагляд, визначення й вияв фактичного стану справ й співставлення з наміченими цілями» [245, с. 199], «елемент управлінської діяльності, що відіграє роль бар'єру, котрий стоїть на шляху правопорушень й направляє процес виконання законів до встановлених ідеальних вимог» [199, с. 72-74]. Зазначені визначення контролю більш властиві сфері управлінської діяльності, в тому числі й у сфері державного управління.

На нашу думку, більш вдалим з юридичної точки зору є визначення контролю, запропоноване В. П. Беляєвим, котрий визначає його як «форму юридичної діяльності, за якої правомочні органи й особи у рамках контрольного провадження для отримання юридично значимих результатів й забезпечення регулюючого впливу здійснюють на підконтрольних об'єктах збір і перевірку інформації про фактичне виконання нормативних приписів, дотримання вимог нормативних й правових актів та безпосередньо приймають заходи по попередженню й прискіканню допущених порушень (відхилень) з метою забезпечення охорони інтересів суспільства й держави, захисту прав і свобод громадян» [38, с. 24]. Однак, дане зазначеним автором наступне визначення поняття «нагляду» як «форми юридичної діяльності правомочних суб'єктів, що виражається у здійсненні ними у відповідності до своєї компетенції юридично значимих дій по вирішенню на піднаглядних об'єктах юридичних справ, що виникають у зв'язку із невиконанням чи неналежним виконанням законів

державними органами й посадовими особами з метою забезпечення законності й правопорядку, попередження й прискання правопорушень» [38, с. 34], за змістом й сутністю мало чим відрізняється від попереднього визначення «контролю» й, на наш погляд, не повністю розкриває сутність нагляду. Це можна пояснити співпадінням більшості ознак тих понять, що розглядаються, зокрема, метою й методами проведення. Однак, як слушно зазначають деякі автори, головною відмінністю контролю від нагляду є те, що контроль переслідує не лише досягнення законності й правопорядку, а й забезпечення ефективності й доцільності, тоді як метою нагляду є точне й неухильне виконання законів, яке не супроводжується оцінкою доцільності прийнятих актів та здійснених дій [199, с. 72-74].

В основі об'єктивного розмежування контролю й нагляду, як функції державного управління, на думку Є. В. Захарова, покладені відмінності інтересів, що охороняються державою, а саме, якщо в рамках відносин з приводу здійснення контролю держава є безпосередньо зацікавленим суб'єктом, що є учасником відносин, які ним контролюються, то у рамках наглядових відносин вона є незацікавленим суб'єктом, тобто не включеним у матеріальні відносини суб'єктом, що перевіряється, і здійснює перевірку діяльності піднаглядного суб'єкта виключно на предмет законності [112, с. 7].

До того ж, як слушно стверджують Н. А. Погодіна й К. В. Карелін, у процесі проведення нагляду, на відміну від контролю, існує можливість оцінювання відповідності діяльності об'єкта, що управляється, певним вимогам норм з наявністю суворих юридичних санкцій за їх невиконання, з чого випливає, що нагляд як функція управління має виключно юридичну природу й сутність, в той час як контроль може здійснюватися й за іншими, не юридичними, підставами [199, с. 72-74].

На думку С. В. Архіпова, сутність й призначення контролю полягає у спостереженні за функціонуванням підконтрольних об'єктів, отриманні об'єктивної інформації про виконання ними правил й доручень, можливості втручатися у адміністративно-господарську діяльність підконтрольного об'єкту,

прийнятті заходів щодо попередження й усунення порушень законності та виявленні причин й умов, що спричиняють правопорушення, та можливості самостійно приймати заходи по притягненню до відповідальності винних у порушенні законності. Тоді як найбільш характерними рисами нагляду є, на його думку, систематичне спостереження спеціальними державними органами за діяльністю непідпорядкованих ним органів та осіб з метою дотримання ними законності, але недоцільності, та у можливості, в одних випадках, самостійно вирішувати питання про притягнення винних у порушенні законності до юридичної відповідальності, а в інших випадках, обов'язку ставити питання про відповідальність перед компетентними органами [18, с. 30-32].

Отже, поняття контролю є більш ширшим, ніж нагляд, оскільки нагляд, як вже зазначалося, здійснюється правомочними органами стосовно організаційно не підлеглих їм суб'єктів, тоді як контроль здійснюється, переважно, над підлеглими їм суб'єктами. Крім того, при проведенні контролю й нагляду застосовуються різні форми впливу. Якщо під час виконання контрольних функцій правомочні органи можуть застосувати заходи дисциплінарної відповідальності щодо осіб, котрі здійснили порушення встановлених норм, то при проведенні нагляду, як правило, застосовуються заходи адміністративного впливу чи політичної відповідальності.

Доцільною при розмежування понять «контроль» і «нагляд», на наш погляд, є пропозиція С. В. Архіпова, обирати визначаючим критерієм глибину перевіркової діяльності, тобто можливість здійснювати контроль над законністю чи контроль над законністю й доцільністю, а також такі критерії, як характер повноважень відповідних органів контролю та нагляду, їх місце у системі державних органів, наявність організаційної підпорядкованості суб'єктів контрольно-наглядової діяльності й підконтрольних чи піднаглядних об'єктів [18, с. 30-32].

Оскільки інститут омбудсмана належить як до системи державних, так і недержавних органів, то, на нашу думку, він може виконувати і контрольну, і наглядову функції за управлінськими аспектами діяльності органів влади й

управління та їх посадових осіб. Тому доречно буде вважати, що інституту омбудсмана властиве виконання контрольно-наглядової функції.

Одним з головних напрямів діяльності омбудсмана є поновлення прав громадян. У зв'язку із цим виділяється *правовідновлювальна* функція омбудсмана, яка здійснюється шляхом розгляду скарг, заяв та повідомлень громадян чи шляхом проведення розслідувань за власною ініціативою.

Прийняття адекватних правовідновлювальних заходів у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина визнається першочерговим завданням органів державної влади й управління, органами місцевого самоврядування, посадовими особами даних органів, правоохоронними та іншими компетентними органами. Право людини на відновлення своїх прав та відшкодування завданої шкоди безпосередньо закріплюється як у конституційних актах різних держав, так і у міжнародно-правових актах. Так, ст. 8 Загальної декларації прав людини зазначає, що «кожна людина має право на ефективне поновлення у правах компетентними національними судами у випадку порушення його основних прав, наданих йому конституцією чи законом» [68, с.1]. Проблема відновлення порушених прав, як слушно зазначає С. В. Євдокімов, має важливе наукове й практичне (юридичне, політичне, економічне, маральне) значення у зв'язку з високим рівнем здійснення правопорушень у суспільстві, необхідністю реабілітації репресованих громадян й цілих народів, погашення заборгованостей із заробітної плати й пенсій, поновленням незаконно звільнених осіб з роботи, поверненням вкладів обдуреним вкладникам тощо [94, с. 3].

Правовідновлювальну (або, як її ще називають, правовідновлюючу, правопоновлюючу, відновлювальну) функцію у юридичній літературі пов'язують із охоронною функцією права й вважають її або елементом системи зазначеної функції, або підфункцією охоронної функції права чи вважають її другорядною (не основною) функцією права. Так, О. Г. Цикаришвили відносить компенсаційно-відновлювальну функцію до системи охоронної функції права [284, с. 7], І. А. Курцев, Б. Т. Базилев, І. Ф. Казьмін [136, с. 8; 26, с. 50; 120, с. 66-67] та деякі інші науковці вважають правовідновлювальну функцію підфункцією

охоронної функції права, а А. М. Головістікова й Ю. А. Дмитрієв називають означену функцію другорядною функцією права [76, с. 306]. Щодо останньої позиції, то ми приєднуємося до думки тих авторів, котрі вважають її, в принципі, не вірною, оскільки функції права не просто напрями правового впливу, а саме головні, основні напрями [27, с. 12-16].

Правовідновлювальна функція тісно пов'язана також із компенсаційною функцією. Дехто з науковців вважає дані функції тотожними. Так, О. Ф. Скакун зазначає, що у світлі юридичної відповідальності «правовідновлююча (компенсаційна) функція спрямована на відновлення незаконно порушених прав, примусове виконання невиконаних обов'язків» [233, с. 434]. С. В. Бобровник пов'язує «правопоновлюючу» функцію з компенсацією спричиненої правопорушенням шкоди та відновленням порушених суб'єктивних прав як однієї з мети юридичної відповідальності, яка спрямована на забезпечення порушеного інтересу і поновлення порушених протиправною поведінкою суспільних відносин [259, с. 512]. Однак, на думку інших науковців, зміст означених функцій не зовсім збігається й не завжди їх можна ототожнювати. Так, якщо брати до уваги майнову відповідальність за цивільним правом, то в даному випадку можна говорити про тотожність відновлювальної й компенсаційної функцій відповідальності, оскільки стягнення заподіяної шкоди з правопорушника компенсує збитки потерпілої сторони, відновлює її майнові права. А якщо звернутися до майнової відповідальності за адміністративним чи кримінальним правом, то в даному випадку стягнення передаються не потерпілій особі, а зараховуються в дохід держави. Тобто, як слушно зазначає В. Середюк, правовідновлювальна функція ширша за своїм змістом ніж компенсаційна, оскільки компенсація здебільшого характерна майновій або цивільній відповідальності, а правовідновлення є завданням та ціллю всіх видів юридичної відповідальності [230, с. 17].

Деякі науковці пропонують вважати компенсаційну функцію частиною правовідновлювальної функції. Так, Н. А. Макарова стверджує, що реалізація компенсаційної функції права є необхідним елементом поновлення порушених

прав, а якщо заходи по відновленню порушених прав у якомусь конкретному випадку не передбачають компенсації, то й компенсаційна функція як така є відсутньою [154, с. 195-196].

Правовідновлювальна функція передбачає застосування правовідновлювальних заходів, під якими, за визначенням С. В. Євдокимова, прийнято розуміти засоби державно-правового примусового впливу, що застосовуються правомочними суб'єктами з метою поновлення порушеного правовідношення (незалежно від суб'єктивних підстав), шляхом примусу суб'єкта до виконання раніш покладеного, але не виконаного юридичного обов'язку, головним призначенням яких є відновлення нормальних зв'язків й відносин, поновлення порушеного суб'єктивного права [94, с. 4]. Дане визначення є прийнятним для державних органів, наділених владними повноваженнями. Для тих органів, які не наділені такими повноваженнями, зокрема, для інституту омбудсмана, реалізація зазначеної функції передбачає інші шляхи й методи здійснення. Так, омбудсман у своїй діяльності використовує методи рекомендацій й переконання, залучає до поновлення порушених прав людини правомочні для цього органи влади і управління, забезпечує у разі потреби громадський тиск та інші засоби впливу та поновлення порушених прав людини, такі як звернення до суду з вимогою перевірки законності й обґрунтованості судового рішення або перевірки законності правового акту органу (чи особи) публічної влади, звернення до органів публічної влади з клопотанням про порушення дисциплінарного чи адміністративного провадження стосовно посадової особи, що порушила права і свободи людини й громадянина, звернення до конституційного суду та інших органів конституційного контролю зі скаргою про порушення конституції держави тим чи іншим нормативним актом тощо.

До основних напрямів діяльності інституту омбудсмана належить також підвищення правосвідомості та правової культури населення, що слугує критерієм виділення *правовиховної функції* омбудсмана. Дану функцію виділяють, практично, усі дослідники інституту омбудсмана.

Як зазначають деякі науковці, дефекти правосвідомості особистості й правовий нігілізм є однією з найбільш серйозних проблем у системі соціально-психологічних умов розвитку й ефективного функціонування інституту позасудового захисту, до якого відноситься й інститут омбудсмана [183, с. 17]. Тому правова просвіта з питань прав і свобод людини й громадянина, форм й методів їх захисту вважається однією з головних функцій омбудсмана. Так, на думку А. Ю. Семенової здійснення омбудсманом виховної функції дозволяє пропагувати права та свободи і тим самим підвищувати рівень правової культури суспільства, створювати традицію пріоритету дотримання прав і свобод у діяльності державних і муніципальних органів влади, посадових осіб та державних службовців [228, с. 11].

Таким чином, проведенне дослідження дає можливість визначити основні критерії класифікації функції омбудсмана, а саме:

- за головною метою та завданнями його діяльності та за об'єктною основою – сферою суспільних відносин, на які омбудсман впливає в процесі своєї діяльності;
- за суб'єктним складом, тобто фізичними суб'єктами, на захист прав і інтересів яких спрямована діяльність омбудсмана, та юридичними суб'єктами, на які розповсюджується його компетенція;
- за основними напрямками, видами та елементами діяльності;
- за територіальною спрямованістю діяльності;
- за способами, засобами та методами реагування (проактивні та консультативно-рекомендаційні).

2.2. Система функцій омбудсманів

Основні напрями й види діяльності омбудсмана визначають широту діапазону здійснюваних ним функцій, які у своїй сукупності складають органічну систему, направлену на вирішення основних цілей й завдань даного інституту. Визначення системи функцій омбудсмана є одним з найбільш

важливих й одночасно складних завдань, оскільки цілісної й узагальненої системи функцій омбудсмана до цього часу не вироблено. Це обумовлюється, в першу чергу, розмаїттям функцій омбудсмана, пов'язаних з появою нових моделей й типів омбудсманів та розширенням кола об'єктів й предметів, на які спрямована їх діяльність. Крім того, питанням систематизації функцій омбудсмана присвячується недостатня увага з боку дослідників інституту омбудсмана, котрі, як правило, обмежуються виокремленням ряду тих чи інших основних функцій омбудсмана без ґрунтовного аналізу їх систематизації. До того ж, всі функції омбудсмана є органічно взаємопов'язаними й взаємообумовленими, та, так би мовити, «проникаючими» одна в одну, що також ускладнює їх чітке розмежування.

Центральне місце в системі функцій інституту омбудсмана посідають *об'єктні функції*, які пов'язані із головним призначенням даного інституту, а саме захистом прав і свобод людини і громадянина. Об'єктні функції охоплюють весь спектр визнаних світовим співтовариством прав людини.

Під правами людини прийнято розуміти різні можливості людини, зокрема, діяти певним чином або утримуватися від певних дій, можливості, які обумовлені біосоціальною сутністю людини і належать їй від народження та спрямовані на задоволення потреб, без яких вона не в змозі нормально існувати і розвиватися. Зазначені можливості покладені в основу багатьох визначень поняття прав людини. Так, Ю. М. Тодика визначав конституційні права та свободи людини й громадянина як невід'ємні права й свободи, які належать особі від народження, є основою правового статусу, закріплені в Конституції держави та мають найвищий юридичний захист [129, с. 167]. Схожими є й інші визначення, що наводяться багатьма довідковими, енциклопедичними та іншими науковими виданнями. Так, у Британській енциклопедії зазначається, що «права людини – це права, які належать індивіду внаслідок того, що вона є людиною, вони співвідносяться з широким контініумом цінностей, і у певному сенсі рівно властиві всім людським істотам» [329, с. 986].

Поняття прав людини як правовий інститут пов'язують безпосередньо із правом взагалі та із відносинами з державою. Так, польський правознавець й вчений М. Новіцкі писав, що «в основі концепції прав людини покладене поняття людської гідності, яка властива кожній людині й не залежить від способу її життя (особиста гідність, навпаки, залежить від способу життя людини й її поведінки), тому можна сказати, що права людини – це характеристика співвідношення суспільство-влада» [185, с. 1-2]. А А. Матвієнко зазначає, що «права людини є універсальними, фундаментальними за природою моральними категоріями, котрі проявляються як невід'ємна складова у життєдіяльності особи в органічності її взаємозв'язку з державою» [163, с. 144-147].

В. С. Нерсесянц розглядає права людини у неподільній єдності з правом і зазначає, що «право взагалі й права людини – це необхідний, невід'ємний та неминучий компонент всякого права як права взагалі, певний (а саме – суб'єктно-людський) аспект вираження сутності права як особливого типу й специфічної форми соціальної регуляції, право без прав людини є неможливим, як і права людини без і поза правом» [119, с. 487].

У науковій літературі існують різноманітні класифікації прав людини, які проводяться за різними критеріями та ознаками. Так, П. М. Рабінович за характером потреб людини, які забезпечуються правами, пропонує поділяти права людини на фізичні (життєві), особистісні, культурні (гуманітарні), економічні та політичні. Дана класифікація не передбачає соціальні права людини, оскільки, на думку даного автора, «всі права людини є соціальними як за змістом, так і за способами їх здійснення, оскільки вони обумовлені соціумом, суспільством. З цієї точки зору несоціальних прав людини (особи) взагалі існувати не може» [211, с. 14-17]. А М. М. Антонович, навпаки, визнає соціальні права як окрему групу прав людини, під якими вона розуміє вимоги людей до держави щодо соціального захисту, соціального страхування, охорони здоров'я, освіти тощо, і тому, залежно від потреб, які пред'являють люди до своїх урядів, виділяє такі види прав людини, як фізичні, особистісні (громадянські), процесуальні (юридичні), політичні, економічні, соціальні та культурні [17, с. 9-

11]. І. О. Шумак пропонує поділяти права людини за їхнім соціальним призначенням, тобто за тими сферами суспільного життя, де виникають і реалізуються ці права і свободи, на громадянські, політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні права [296, с. 15].

Схожу класифікацію, яка ґрунтується на теорії «трьох поколінь», пропонують й багато інших науковців. Так, А. М. Колодій та А. Ю. Олійник виділяють такі групи прав: фізичні, політичні, економічні, соціальні, екологічні, сімейні, культурні, а також особисті [125, с. 166]. А. М. І. Хавронюк пропонує виділяти три блоки прав людини: перший, переважно, пов'язаний з правом на життя, другий – з правом на свободу і третій – з правом на повагу до гідності людини [212, с. 464]. І хоча, як слушно зазначає Ю. О. Сульженко, будь-яка класифікація конституційних прав все одно є досить умовною, оскільки, всі конституційні права не є сталими і перебувають в постійному розвитку, виділення особистих, політичних і соціально-економічних прав є найпоширенішою класифікацією прав людини і громадянина в юридичній науковій літературі [246, с. 16-19].

Саме на основі такої класифікації прав і свобод людини й громадянина пропонується і систематизація об'єктних функцій омбудсмана. Так, заслуговує на увагу позиція О. В. Марцеляка, який пропонує виділяти наступні об'єктні функції омбудсмана: політично-правову, громадянсько-правову, соціально-правову, економічно-правову, культурно-виховну, екологічно-правову та зовнішньо-правову [159, с. 8]. Однак, на нашу думку, така систематизація функцій омбудсмана за окремими видами прав людини є дещо розпорошеною і не враховує постійно зростаючого каталогу прав людини. Крім того, вона не враховує й спеціалізації омбудсманів та їх видових ознак.

На нашу думку основними об'єктами, на які направлена діяльність омбудсмана, є певні цінності, які, як зазначають деякі науковці, безпосередньо пов'язані з людиною (його життя, здоров'я, гідність), а також матеріальні й нематеріальні блага (речі, об'єкти інтелектуальної власності), соціально корисні дії та їх результати, котрі відображені у правах людини, і забезпечені

відповідними юридичними обов'язками і заходами державного й міжнародного примусу [220, с. 3]. Виходячи з цього, об'єкти можна поділяти на особистісні (життя, здоров'я, гідність тощо) та соціальні (матеріальні й нематеріальні блага, соціально корисні дії тощо). Відповідно, загальні об'єктні функції омбудсмана мають включати особистісно-правові й соціально-правові функції. Соціально-правові функції охоплюють і економічні, і політичні і екологічні, і, власне, соціальні та інші функції, які диференціюються в залежності від сфери впливу.

Крім того, варто виділяти спеціальні об'єктні функції омбудсмана, до яких відносяться функції спеціалізованих омбудсманів, направлених на захист конкретно визначеного права (групи прав і свобод) людини, наприклад, право на здоров'я, на інформацію, на якісне надання споживчих послуг, на рівність прав і можливостей чоловіків та жінок тощо.

Так, наприклад, одним з найбільш актуальних напрямів будь-якої демократичної держави є забезпечення охорони здоров'я своїх громадян, тобто, захист конституційно закріпленого права людини на здоров'я. Якість медичної допомоги населенню є одним із індикаторів життєвого рівня громадян у країні. Однак, як свідчить практика, у сфері надання медичних послуг зустрічаються певні недоліки та порушення законних прав громадян як пацієнтів. Чинні закони в галузі охорони здоров'я не у повній мірі забезпечують правову захищеність пацієнтів. Багато положень, що містяться в них, носять суто декларативний характер та позбавлені механізмів їх застосування [42, с. 2-3]. Повага до прав пацієнтів входить до міжнародних стандартів прав людини, які визнаються світовим співтовариством і захищаються нормами міжнародного права. Серед базових документів щодо стандартів і принципів у сфері прав пацієнтів можна згадати такі, як Рекомендації з прав хворих і вмираючих осіб, прийняті ПАРЄ в 1976 р., Хартія пацієнтів лікарень, прийнята Комітетом госпіталів ЄС в 1979 р., лісабонська Декларація з прав пацієнтів, прийнята Всесвітньою Медичною Асоціацією в 1981 р. У 1994 р. в Амстердамі була прийнята Європейська Декларація про політику в сфері дотримання прав пацієнтів у Європі, в 1996 р. – Люблінська Хартія реформування охорони здоров'я, а в 1997 р. – Джакартська

декларація про пріоритети укріплення здоров'я у 21 столітті [75, с. 5]. Закріплені в даних деклараціях принципи визначають правовий статус пацієнта і слугують орієнтиром для країн, які приводять національне законодавство у відповідність до європейських стандартів. Серед цих принципів можна виділити такі, як повага прав людини і людських цінностей в охороні здоров'я, інформація про медичну допомогу і як нею краще скористатися, конфіденційність тощо. У 2002 році в Римі була прийнята також Європейська Хартія Прав Пацієнтів, у якій зазначено, що національні системи охорони здоров'я країн Європейського Союзу ставлять під загрозу одні й ті самі права пацієнтів та їх родичів, що неприпустимим є коли права проголошуються в теорії, закріплюються в законах, а потім не дотримуються [126, с. 117-120]. Саме у Хартії Прав Пацієнтів передбачається можливість захисту прав у сфері охорони здоров'я за допомогою не лише судів, а й різних активних громадських організацій, державних інститутів і, зокрема, інституту спеціалізованих омбудсманів [97, с. 1]. Втілюючи міжнародні принципи захисту прав пацієнтів деякі країни вже запровадили посаду відповідного спеціалізованого омбудсмана. Наприклад, відповідно до Закону про реорганізацію національної служби охорони здоров'я з 1973 р. у Великобританії запроваджується посада парламентського Уповноваженого у справах охорони здоров'я (Health Service Ombudsman), до компетенції котрого входить розгляд скарг на дефекти діяльності національної системи охорони здоров'я. Омбудсман є незалежним від уряду та інших органів виконавчої влади. Метою його діяльності є незалежне оцінювання державної служби охорони здоров'я та допомога пацієнтам. Він має допоміжний апарат, до якого входять як спеціалісти у галузі медицини, так і юристи. Юридична допомога та медичні експертизи під час проведення розслідування скарг є безкоштовними. Однак, скарги приймаються до розгляду лише за умови їх попереднього розгляду органами охорони здоров'я і отримання відповіді від даних органів, та за умови, що з моменту виникнення підстав для оскарження не пройшло більш одного року [75, с. 20-21].

В Англії, Уельсі і Шотландії окремо функціонують уповноважені з питань служби охорони здоров'я. Вони розслідують скарги на ненадання послуг та будь-які інші дії, такі як ненадання допомоги чи погане управління [167, с. 99-101]. Однак вони не розглядають скарги на рішення лікарів у роботі по визначенню діагнозів хворих. Характерною особливістю даних омбудсманів є те, що, на відміну від парламентського омбудсмана, доступ до них є прямим.

У Фінляндії понад 10 років діють омбудсмани зі захисту прав пацієнтів, які розглядають скарги щодо якості надання медичної допомоги, гуманного ставлення до пацієнта, збереження лікарем таємниці тощо. Слід зазначити, що Фінляндія першою з країн Європейського Союзу прийняла окремий Закон про права пацієнтів, у якому, зокрема, передбачалося створення служби спеціалізованого омбудсмана по захисту прав пацієнтів, яких на сьогоднішній день в даній країні функціонує понад дві тисячі. Інститут омбудсманів сприяє недопущенню дискримінації пацієнтів в отриманні медичної допомоги і є реальним потенціалом підвищення якості охорони здоров'я [147, с. 137-141].

А у сфері, наприклад, забезпечення рівних прав і можливостей чоловіків і жінок у суспільному житті країни, цікавим є досвід діяльності омбудсмана із рівних можливостей та боротьбі з дискримінацією у Швеції, який поряд з представниками уряду та Комісії по рівних можливостях, яка працює під керівництвом міністра у справах рівності входить у національний механізм досягнення рівності статей. Посада омбудсмана із рівних можливостей була запроваджена у 1980 р. на основі спеціально прийнятого Закону про рівні можливості. Відповідно до цього закону у сферу компетенції омбудсмана входять питання гендерної рівності, причому до прийняття змін у 2001 р., сфера його компетенції розповсюджувалася виключно на ринок праці. До його обов'язків входить надання консультацій та інформаційної підтримки, активне сприяння просуванню гендерної політики на практиці, розгляд скарг та заяв щодо дискримінації за ознакою статі, нагляд за виконанням роботодавцями зобов'язань щодо дотримання принципу гендерної рівності, а також забезпечення юридичної підтримки у вирішенні конфліктів, пов'язаних із

дискримінаційною поведінкою за ознакою статі, та слідує за дотриманням блоку анти дискримінаційних законів, таких як Закон по боротьбі з дискримінацією, направлений проти дискримінації за ознаками статі, трансгендерної ідентичності чи орієнтації, етнічної чи конфесійної приналежності, інвалідності чи віку; Закон про рівне ставлення до студентів у вищих навчальних закладах; Закон про заборону дискримінації та таких форм поводження з дітьми та учнями у школах і дошкільних установах, які принижують гідність; Закон про відпустку по догляду за дитиною, який містить положення про заборону дискримінації за статевою ознакою [213, с. 1-3]. Аналогічного виду омбудсмани функціонують також і в таких країнах, як Фінляндія і Норвегія. Спеціалізовані омбудсмани відіграють важливу роль у проведенні політики гендерного мейнстрімінгу, сприяють підвищенню поінформованості населення щодо фактів дискримінації за ознакою статі та методів боротьби із проявами такої дискримінації.

Органічно пов'язані з об'єктними й *суб'єктні функції* омбудсмана, які також мають передбачати їх спеціалізацію. За своїм змістом ці функції складаються з певних напрямів діяльності омбудсмана щодо захисту прав, свобод і законних інтересів певного кола суб'єктів суспільних відносин. Такою, на наш погляд, є діяльність у сфері забезпечення й охорони прав окремих соціально незахищених груп й верств населення, наприклад, неповнолітніх, людей похилого віку, інвалідів, військовослужбовців, національних меншин, мігрантів тощо.

Актуальними, наприклад, є функції омбудсманів у галузі захисту прав дитини. Про особливе ставлення до проблеми забезпечення інтересів і прав дітей свідчить визнання їхніх прав як на національному, так і на міжнародному рівні. Так, у багатьох міжнародно-правових актах, таких як, Конвенція про права дитини, Всесвітня декларація про забезпечення виживання, захисту і розвитку дітей та деяких інших, зазначається, що у дітей є незалежні права, котрі мають бути пріоритетом під час прийняття державою політичних, економічних та соціальних рішень, і що держава повинна дбати про забезпечення добробуту,

охорони здоров'я, освіти, фізичного, інтелектуального й духовного розвитку кожної дитини без дискримінації за будь-якими ознаками [127, с. 1-3]. Дані міжнародні акти передбачають також створення системи органів, що виконують функції контролю за дотриманням прав дитини. Поряд із державними відомчими установами, що здійснюють відповідну функцію, існують й незалежні установи, що відслідковують факти порушень та сприяють дотриманню прав неповнолітніх, передусім, державними органами, а також іншими суб'єктами суспільних відносин. Серед таких незалежних установ вагоме місце посідає інститут омбудсмана у справах неповнолітніх, який створений у багатьох країнах світу як на загальнодержавному, так і регіональному й муніципальному рівнях.

Функції омбудсмана у справах неповнолітніх у сфері захисту їхніх прав є значно ширшими, ніж у омбудсмана загальної компетенції, оскільки враховують специфіку й особливу природу прав дітей й направлені на посилення уваги з боку суспільства до їхніх проблем. Слушною з цього приводу є думка М. Т. Тимофєєва, котрий зазначає, що функції спеціалізованого омбудсмана у справах дітей не обмежуються розглядом скарг на порушення їхніх прав, а направлені на визнання останніх повноцінними суб'єктами прав, моніторинг чинного законодавства щодо дотримання прав дітей та вироблення пропозицій щодо адміністративних та законодавчих реформ з метою реалізації положень Конвенції по правах дитини [261, с. 104].

На обсяг функцій омбудсмана у справах неповнолітніх впливає порядок закріплення й визначення їх правового статусу, який у різних країнах світу має свої відмінності і в залежності від якого формуються певні типи й моделі даних омбудсманів. Так, на думку деяких науковців та співробітників Дитячого фонду ООН – ЮНІСЕФ, виокремлюються омбудсмани, що є самостійним органом і створюються на основі спеціально прийнятого законодавчого акту; омбудсмани, посада яких запроваджується на рівні відповідних міністерств на основі загального законодавства про соціальний захист дітей; омбудсмани, котрі входять у структуру національного омбудсмана загальної компетенції; громадські омбудсмани, що створюються на базі неурядових правозахисних

організацій [80, с. 1].

В Україні інститут омбудсмана у справах дітей, який отримав назву Уповноваженого Президента України з прав дитини, було засновано 11 серпня 2011 р. Указом Президента України. Того ж дня було затверджене і Положення про даного омбудсмана, яке визначає основною метою створення відповідного інституту забезпечення здійснення Президентом України конституційних повноважень щодо забезпечення додержання конституційних прав дитини та виконання Україною міжнародних зобов'язань у зазначеній сфері. Однак, як слушно зазначають Р. М. Опацький та Н. М. Ковалко, вказана мета дещо звужує коло повноважень Уповноваженого з прав дитини, а саме Положення не врегульовує багатьох питань щодо правового статусу омбудсмана, зокрема, питання гарантій діяльності, порядку й способу його призначення та звільнення, визначення строку виконання своїх повноважень [194, с. 94-95].

Відповідно до Положення, український омбудсман у справах дітей виконує функції моніторингу дотримання в Україні конституційних прав дитини, виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері та внесення Президентові України пропозицій щодо припинення і запобігання повторенню порушень та законних інтересів дитини, щодо підготовки проектів законів і актів глави держави з питань прав та законних інтересів дитини, а також здійснення заходів, спрямованих на формування населення про права та законні інтереси дитини. Цілком погоджуємося із думкою Н. М. Ковалко, що цей інститут не наділений реальними повноваженнями, які б забезпечили його незалежність та дієвість у процесі захисту прав дитини, зокрема, щодо виконання правозахисної та правовідновлювальної функцій [123, с. 94-95].

Слід зазначити, що не зважаючи на способи закріплення правового статусу омбудсманів у справах дітей, вони виконують схожі функції, головні з яких перелічені у дайджесті Європейської мережі омбудсманів у справах дітей – це, зокрема, сприяння реалізації та дотримання норм Конвенції ООН про права дитини; сприяння ефективній координації дій уряду та інших органів влади щодо покращення становища дітей і забезпечення їхніх прав; інформування населення

про становище дітей та формування громадської думки про важливість дотримання прав дитини; збір та аналіз фактів порушення прав дитини з подальшими пропозиціями щодо зміни законодавства з метою покращення становища дітей і недопущення порушення їхніх прав; розгляд індивідуальних скарг про порушення прав дитини тощо [118, с. 34-37].

Або, наприклад, дієвим механізмом в обстоюванні прав такої категорії, як військовослужбовці, виступає військовий омбудсман. Подібні інститути вже давно успішно функціонують у деяких зарубіжних державах. Так, уперше посаду військового омбудсмана (Militieombudsman) запровадили у Швеції, де він функціонував із 1919 р. до 1967 р.. У тому ж 1919 р. військовий омбудсман з'явився й у Фінляндії. В Норвегії посада військового омбудсмана була запроваджена у підставі спеціально прийнятого закону, який передбачав створення Комітету омбудсмана з семи членів парламенту. В подальшому посади військових омбудсманів були запроваджені й в ряді інших країн. Особливого розвитку цей інститут набув у Німеччині. Він отримав назву «Уповноважений з оборони» [248, с. 270-272] і діє як допоміжний орган Бундестагу при здійсненні парламентського контролю над збройними силами країни. Конкретний порядок діяльності військового омбудсмана регулюється Законом «Про Уповноваженого Бундестагу з оборони», відповідно до якого військовий Омбудсман був наділений реальними владними повноваженнями і методами впливу на органи військового управління з метою поновлення порушених прав та інтересів військовослужбовців [266, с. 118-119].

З огляду на обмеженість обсягу роботи не представляється можливим розкрити всі суб'єктні функції омбудсмана. Зауважимо, що всі вони мають свої особливості, обумовлені специфікою тих чи інших суб'єктів та поставленими завданнями, на вирішення яких направлена діяльність того чи іншого спеціалізованого омбудсмана.

За основними напрямками, видами та елементами діяльності виділяють охоронні функції омбудсмана, до яких відносяться правозахисна,

правовідновлювальна, превентивна (попереджувальна), нормотворча, а також контрольна-наглядова, правовиховна, інформаційно-консультативна функції.

Визначальним направленням діяльності омбудсмана є охорона і захист прав і свобод людини й громадянина у сфері відносин із органами публічної адміністрації. Сутність охоронної функції омбудсмана відповідає сутності охоронної функції права, яка, на думку Т. М. Радько, полягає у недопущенні порушень встановленого за допомогою юридичних норм правопорядку, своєчасному виявленні й прискіпанні правопорушень, притягненні до юридичної відповідальності правопорушників [215, с. 108].

Таким чином, правозахисна функція омбудсмана направлена на забезпечення нормального здійснення прав людини, прискіпання порушень й відновлення порушених прав людини, формування інституту відповідальності держави перед людиною за порушення її прав та на підвищення ефективності функціонування всієї системи державного правозахисного регулювання. Тобто, основною метою правозахисної функції омбудсмана являється забезпечення правової захищеності людини у її відносинах з державою.

Правозахисна функція омбудсмана обумовлена правом людини на правовий захист своїх прав, що, як слушно зазначає О. В. Ревіна, концентровано відображає процес набуття суспільством якості правового, гуманного й демократичного соціуму, при якому держава, посадові особи та широка громадськість тримають під пильною увагою реальний стан захищеності прав і свобод людини [220, с. 16].

Фактичними підставами правозахисту можуть бути різні види правопорушень, протиправних дій з боку органів публічної влади та їх посадових осіб, що загрожують безпеці, життю й здоров'ю громадян тощо. Правозахисні функції направлені на ті суспільні відносини, які зазнали негативних змін внаслідок здійснення правопорушень та інших дій з боку зазначених органів та вимагають відновлення, а також на припинення й прискіпання конфліктних ситуацій між громадянами та органами влади й управління. Тобто, одним із завдань правозахисної функції омбудсмана є попередження зазначених

правопорушень та протиправних дій й забезпечення безпеки життєдіяльності людини. Так, у ст. 2 Закону Республіки Молдова «Про народного адвоката (омбудсмана)» зазначається, що народний адвокат сприяє захисту прав і свобод людини шляхом попередження їх порушення [107, ст. 2].

До системи правоохоронних функцій входить й правовідновлювальна функція, яка полягає у спрямуванні правового впливу на порушені правовідносини з метою їх приведення у попередній стан та усунення перешкод для реалізації прав і свобод людини, відшкодування й надання у випадку необхідності компенсації за завдану шкоду та, в кінцевому результаті, відновлення соціальної справедливості. Як зазначає А. Бессолицин, право відновлювальна функція впливає на поведінку суб'єктів, їх інтереси, суб'єктивні права, котрі необхідно розглядати як основні об'єкти правовідновлювальної функції [40, с. 12].

Здійснення омбудсманом правовідновлювальної функції безпосередньо передбачається законодавчими актами багатьох країн. Так, у ст. 3 Закону Грузії «Про народного Захисника Грузії» зазначено, що народний Захисник виявляє факти порушення прав людини та сприяє їх відновленню [102, ст. 3].

Одним із напрямів діяльності омбудсмана є попередження (превенція) порушень прав, свобод і законних інтересів громадян. Поняття «превенція» походить від латинського слова «*praeventio*» і тлумачиться як попередження, недопущення, запобігання, випереджаючі дії протинної сторони [234, с. 487]. Наприклад, у праві превентивними заходами називають профілактичні і інші заходи, направлені на попередження злочинів та правопорушень. Попереджувальна (превентивна) функція включає діяльність з попередження протиправних дій та діянь, зловживання владою з боку органів та посадових осіб публічної адміністрації. Так, за словами А. А. Данченко, превентивна функція це «такий відносно відокремлений, прогресивний напрям гомогенного (однорідного) впливу на свідомість, волю та поведінку людей, який спрямований на недопущення порушень існуючих правовідносин, прав і законних інтересів

громадян», а її характерними ознаками є динамізм, стійкість, стабільність, обумовлені рівнем стабільності відповідних суспільних відносин [84, с. 7].

Ми приєднуємося до думки М. Т. Тимофєєва, що правова природа інституту омбудсмана, який є додатковим засобом правового захисту, обумовлює важливість функції попередження адміністративних порушень шляхом виправлення системних недоліків у сфері публічного адміністрування [260, с. 14].

Схожою з функцією попередження, однак, не аналогічною, є функція присікання правопорушень. Відмінність полягає у тому, що функція присікання стосується припинення вже скоєного порушення, тоді як попереджувальна направлена на їх недопущення у майбутньому і підставою для її реалізації, як вірно зазначає А. Г. Бессолицин, може й не виступати юридичний факт, пов'язаний з тим чи іншим соціальним відхиленням [40, с. 17].

Мету усіх правоохоронних функцій слід розглядати як з позиції задоволення загального суспільного інтересу, що полягає у розбудові правової, соціальної держави та забезпеченні законності й правопорядку, так і з позиції захисту прав конкретної людини й громадянина.

До основних напрямів діяльності омбудсмана належить здійснення контролю й нагляду за дотриманням законодавства про права людини органами державної влади й управління. Обсяг контрольно-наглядової функції омбудсмана залежить від кола органів та посадових осіб, на яких розповсюджується юрисдикція омбудсмана, а також обсяг прав і свобод людини і громадянина, дотримання яких вони контролюють. У загальному вигляді основним предметом діяльності омбудсменів є перевірка законності актів управління, дотримання вимог діючого законодавства під час процедури їх прийняття, а також правомірності поведінки посадових осіб. Подібний нагляд відбувається з метою захисту порушених прав окремих громадян. Омбудсман допомагає при вирішенні певних питань та скарг, слідкує за процесом їх вирішення та у разі необхідності вимагає їх вирішення відповідними органами.

Так, у Швеції парламентські омбудсмани здійснюють нагляд за діяльністю всіх державних і муніципальних органів та установ, їх персоналу, а також інших посадових осіб. Однак є деякі виключення. В компетенцію парламентських омбудсманів не входить контроль за діяльністю членів уряду, депутатів риксдагу і членів муніципальних рад. Кожен омбудсман має свою сферу діяльності [307, с. 210]. В Швеції і Фінляндії омбудсмани здійснюють контроль не тільки за адміністрацією, але й за судовою системою та виправними установами. Так, як відзначає шведський парламентський омбудсман Клас Екльонд, омбудсман Швеції має повноваження, які не мають його колеги в інших країнах, а саме – наглядати за діяльністю судів [113, с. 3]. На його думку такий нагляд не впливає на незалежність судів і не призводить до конфлікту між основними принципами верховенства права. К. Екльонд вважає, що судді також є людьми і їм властиво так само як і іншим помилятися, тому повинен існувати такий контроль, що коли суддя не виконує своїх обов'язків належним чином, це не повинно заплямувати репутацію судової системи [113, с. 4-5]. Система, яка надає омбудсману Швеції право нагляду за діяльністю судів, має декілька дуже важливих переваг порівняно з тією, що існує в інших країнах, і відводить таку наглядову роль міністерству юстиції. По-перше, для будь-кого зручно, наприклад, для свідка, який вважає, що суддя поставився до нього неправильно, поскаржитися саме омбудсману. По-друге, омбудсман може почати розслідування, навіть якщо є підстави вважати, що помилка, яка мала місце, не є серйозною, що вона пов'язана з дисциплінарними діями. І, по-третє, оскільки омбудсман може розглядати лише незначні справи, які стосуються практики виконання судових правил, то він не втручається в компетенцію Верховного Суду, який розглядає апеляції. Омбудсман розглядає діяльність судів з точки зору дотримання положень Кодексу [113, с. 6-8].

Особливістю шведської моделі омбудсмана є також і те, що він може виступати в суді у ролі прокурора. У цій ролі (як надзвичайний прокурор) омбудсман може розпочинати судовий розгляд справи стосовно будь-якої особи. Якщо омбудсман з'ясує: є підстави вважати, що державна особа вчинила злочин,

порушила законодавство, він розпочинає судову справу і діє як прокурор. На думку Е. Еклюд, роль омбудсмана як прокурора вважається в громадській діяльності дуже важливою. Він надає владі можливість використовувати його досвід, поради і рекомендації. Крім того шведський омбудсман є єдиним державним прокурором, що має право порушити справу проти державних суддів [113, с. 8-9].

Фінський омбудсман відрізняється від шведського тим, що його контрольна функція не поділяється на окремі галузі (управління, військова справа, суди тощо). Однак, він так само, як і шведський омбудсман, може здійснювати нагляд за дотриманням закону та виконанням обов'язків судами та іншими органами влади, державними службовцями, а також за законністю дій працівників публічних організацій та інших осіб при виконанні ними своїх обов'язків [169, с. 96]. Парламентський омбудсман Фінляндії має право бути присутнім на засіданнях Державної Ради, судів та інших установ, мати доступ до протоколів засідань та архівів Державної Ради, міністерств, судів та інших органів влади. Він має право вносити заперечення проти протизаконних дій Державної Ради чи її членів, а також, у випадку висунення обвинувачення проти членів Державної Ради чи навіть Канцлера юстиції, виступати в ролі обвинувача. Особливістю є й те, що фінський омбудсман може висунути обвинувачення проти Голови Верховного Суду чи Голови Вищого адміністративного суду [169, с. 96]. Крім того нагляд фінського омбудсмана розповсюджується і на діяльність міністрів, а також на підрозділи Збройних Сил, під час проведення інспекції в яких він особливу увагу звертає на поведження із призовниками.

Датський омбудсман не наділений правом контролювати судові органи, що пов'язане із концепцією датського державознавства щодо неможливості поєднання подібного контролю з незалежністю суддів. Юрисдикція омбудсмана Данії розповсюджується на всі частини публічної адміністрації, однак не відноситься до судів. Цікавою особливістю датської моделі є те, що до юрисдикції омбудсмана відносяться справи, які стосуються Церкви, за

виключенням тих справ, які прямо чи опосередковано стосуються догматів чи доктрин Церкви [73, с. 110-112].

Діяльність норвезького омбудсмана побудована скоріше за шведським зразком. Сфера повноважень норвезького Омбудсмана у цивільних справах поширюється на державні й місцеві адміністративні органи та всіх, хто в них працює. Проте до його компетенції не належать: 1) питання, з яких Стортинг чи Оделстінг мають чітко визначені позиції; 2) рішення, ухвалені виконавчою владою за підписом Короля; 3) функції судів, що діють згідно з нормами статутного й загального права; 4) діяльність генерального ревізора; 5) питання, які відповідно до рішення Стортингу, підпадають під компетенцію Ради Омбудсмана чи Омбудсмана у справах національної оборони та Омбудсмана у справах цивільних призовників; 6) рішення, які, як передбачено законом, можуть ухвалюватися тільки муніципальною радою чи безпосередньо окружною радою, окрім рішень, ухвалених правлінням муніципальної та окружної корпорації, постійними комітетами [326, с. 41-44]. Зазначені рішення можуть, однак, вивчатися Омбудсманом з його власної ініціативи, якщо він вважає, що повага до принципу верховенства права чи інші конкретні причини вимагають цього. Тобто, норвезький Омбудсман по цивільних справах має право контролювати діяльність органів державного управління, але не дії суду і уряду, що відрізняє цю модель від датської, де ієрархічна структура системи управління враховує контрольні функції омбудсмана стосовно членів уряду. Щодо інших функцій норвезького омбудсмана, то вони більше відповідають датському зразку.

В деяких країнах омбудсманам надане право нагляду за прокурорськими органами, військовою адміністрацією та пенітенціарними установами. Наприклад, у Данії і Фінляндії у повноваження омбудсмана, який наглядає за діяльністю цивільної адміністрації, входить нагляд за військовими установами.

В Швеції, Норвегії, Німеччині для нагляду за військовими установами створений особливий омбудсман [92, с. 89-91].

У Великобританії та Новій Зеландії омбудсмани не розглядають скарг з тих питань, які віднесені до компетенції судових органів та адміністративних

трибуналів. Однак у сферу діяльності омбудсманів цих країн входить нагляд за місцевою адміністрацією, для чого у Великобританії, наприклад, були створені місцеві уповноважені із справ адміністрації різних регіонів країни, а в Новій Зеландії просто розширили коло повноважень омбудсмана за рахунок включення до них нагляду за місцевими адміністраціями. Омбудсман Великобританії не може розглядати скарги на дії, стосовно яких потерпіла особа користується чи користувалася правом апеляції чи порушення арбітражної справи або перегляду в силу прерогативи Її Королівської Величності, а також якщо справа розглядалася в суді. Омбудсманом не приймаються заяви і скарги від органів влади і місцевого самоврядування, інших органів чи організацій, члени яких призначаються Короною, якщо справа стосується системи національної власності [46, с. 282–284.].

Омбудсман Ірландії у відповідності із чинним законодавством має право проводити розслідування з питань кожної дії, яку здійснюють державні відомства чи від їх імені, і які суперечать принципам добросовісної і правильно діючої адміністрації. Однак він має право відмовити у розгляді скарги, якщо дійде висновку, що вона є нікчемною, або якщо особа, яка подала скаргу, не прийняла відповідних заходів для отримання відшкодування по справі, якої стосується скарга, чи по даній справі розпочато провадження у судових органах, а також якщо дана дія стосується чи завдає шкоди національній безпеці, військової діяльності, якщо вона пов'язана із призначенням осіб на будь-які посади у державному відомстві [260, с. 9-10]

Омбудсман Королівства Нідерланди розглядає скарги і проводить розслідування на дії органів адміністрації. Однак він не має права здійснювати провадження по справах, які стосуються питань генеральної політики уряду, якщо по даній справі провадиться адміністративне розслідування чи розгляд в судовому порядку, або винесено рішення суду у відповідності із положеннями чинного адміністративного права, з питань податків та інших обов'язкових платежів, якщо стосовно даних дій є законні засоби, передбачені положеннями

адміністративного права, а також дій, які підлягають юрисдикції судів [46, с. 284-286].

Контрольно-наглядова функція Омбудсмана Іспанії розповсюджується на дії міністрів, адміністративної влади, працівників державної адміністрації та інших осіб, які діють на службі публічної адміністрації. Що стосується взаємовідносин із судовою владою, то у випадках отримання скарги на функціонування органів правосуддя, він повинен передати її Прокуратурі, для того, аби вона дослідила їх обґрунтованість і прийняла відповідні заходи, чи передала їх Генеральній Раді судової влади [195, ст. 2-15]. Омбудсман Іспанії може також розглядати справи, пов'язані із військовою адміністрацією, але так, щоб це не порушувало б принципів підпорядкування Збройних сил. Як і у більшості інших країн іспанський омбудсман не розглядає скарги по справах, які є предметом розгляду судів. У функції іспанського омбудсмана входить також внесення пропозицій щодо зміни відповідного законодавства чи критеріїв, які застосовуються у роботі публічної адміністрації, якщо на його думку вони можуть призводити до ситуацій, коли громадянам буде завдаватися шкода чи несправедливість [195, ст. 2-15].

В Австрії омбудсмани окремих земель повинні давати рекомендації і приймати скарги від будь-якої особи, яка звертається до них у справах земельного управління, непрямого федерального управління та управління федеральним майном, яке доручено губернатору землі. Омбудсман утримується від перевірки заяв, якщо це буде пов'язано із втручанням у незакінчений судовий процес або якщо мається на увазі закінчений судовий розгляд і перевірка заяв має за мету поновлення процесу чи зміну прийнятого рішення [218, с. 1-3].

Особливістю французької моделі омбудсмана є те, що він не відноситься до парламентських омбудсманів, однак при цьому відповідно до закону є незалежним органом влади і розглядає скарги, які стосуються державних установ, місцевої влади, публічних організацій та інших організацій у сфері їх діяльності по відношенню до суспільства. В межах своєї компетенції він не

виконує доручень ніякої іншої влади [281, с. 35]. Французький омбудсман не розглядає скарги, які стосуються судових процесів, що можуть відбуватися між урядом та іншими органами чи їх чиновниками. Однак, особливістю його компетенції є те, що він, у випадку бездіяльності компетентного органу влади, може самостійно замість вказаного органу порушити дисциплінарне провадження по справі будь-кого з відповідальних посадових осіб, чи у відповідних випадках передати справу до кримінального суду.

Слід відмітити, що закономірністю функціонування омбудсманів при виконанні ними контрольно-наглядових функцій є, як стверджують деякі науковці, визнання за ними права оцінювання адміністративних рішень і дій за допомогою таких нетрадиційних не правових критеріїв, як справедливість, розумність, правильність, обґрунтованість, що дозволяє у повному обсязі реалізовувати правозахисний потенціал омбудсмана як гаранта прав і інтересів приватних осіб та сприяти гуманізації адміністративного процесу й усієї системи управління [49, с. 16-17].

Таким чином, широкі контрольно-наглядові функції омбудсмана за діяльністю адміністрації й посадових осіб всіх рівнів сприяють викоріненню виявлених порушень й дефектів у діяльності органів управління, а також свідчать про визнання даного інституту демократичним суспільством. Як слушно зазначає М. Т. Тимофеев, дві базові цінності політичної демократичної теорії, спроби реалізації котрих ми знаходимо у конституційному законодавстві і практиці демократичних держав, права людини й відповідальність влади – є системоутворюючими факторами діяльності омбудсмана, доцільність заснування якого, по суті, й обумовлена вирішенням цих взаємопов'язаних завдань [260, с. 3-4].

За способами та засобами діяльності омбудсманам, як зазначає О. В. Марцеляк, притаманні також аналітична функція і реформаторська функція [159, с. 8]. Ці напрямлення діяльності омбудсмана пов'язані, передусім з удосконаленням законодавства з прав людини й правотворчою діяльністю омбудсмана. Як слушно зазначає Є. В. Лебедева, правотворча діяльність як

форма здійснення правоохоронної функції полягає у створенні не просто норм права, а нормативно-правової бази, що відповідає інтересам суспільства в цілому й кожній особистості окремо [143, с. 28].

Інші науковці зазначені напрями діяльності називають «діагностичною функцією та функцією сприяння удосконаленню правових актів і адміністративних процедур» [298, с. 10], «правозабезпечувальною – приведення законодавчих та інших нормативних правових актів у відповідність до міжнародних стандартів і конституційних норм у сфері основних прав і свобод, а також корегування звичаєвостей, що склалися у правозастосовній практиці» [244, с. 14], функцією «моніторингу дій державної влади з позиції відповідності міжнародним стандартам прав людини» та «експертизою законопроектів та аналізом практики вже прийнятих законів, а також виявленням найбільш поширених правопорушень і прогалин чинного законодавства внаслідок аналізу індивідуальних звернень громадян» [248, с. 178], «правотворчою функцією, яка сприяє виявленню прогалин і суперечностей у законодавстві про права і свободи» [228, с. 7]. Відповідні функції закріплюються й у нормативно-правових актах, що регулюють правовий статус та діяльність омбудсманів. Так, у ст. 3 Закону «Про Уповноваженого з прав дитини у м. Москві» зазначається, що Уповноважений повинен сприяти удосконаленню законодавства м. Москви про права дитини та механізму забезпечення й захисту прав дитини. Майже ідентичні положення закріплено і в інших законах суб'єктів Російської Федерації про омбудсманів у справах дітей, або схожі за своїм змістом, такі, наприклад, як здійснення правової експертизи законопроектів (Положення про Уповноваженого (комісара) з прав дитини Іванівської області), аналіз, узагальнення і підготовка для адміністрації області підсумкових матеріалів про дотримання в області положень Конвенції про права дитини (Положення про Уповноваженого з прав дитини у Новгородській області на громадських засадах) тощо [202, с. 96].

Наголошуючи на важливості «реформаторської» функції омбудсмана К. О. Закоморна зазначає, що дану функцію омбудсмана «можна вважати більш

цінною, ніж розгляд скарг і провадження самостійних досліджень випадків порушень прав людини, тому що останні найчастіше викликані недоліками і недосконалістю діючої законодавчої бази держави» [100, с. 11].

Чималу роль у здійсненні діяльності по реформуванню законодавства з прав людини відіграє функція законодавчої ініціативи. Так, право законодавчої ініціативи омбудсманів з питань, що пов'язані з реалізацією і захистом конституційних прав і свобод людини, передбачене деякими регіональними законодавчими актами Російської Федерації, які регулюють діяльність омбудсмана відповідного регіону (Інгушетія, Татарстан, Московська, Пермська та Самарська області, м. Санкт-Петербург) [192, с. 311-318]. Зазначеною функцією наділений й Омбудсман у справах дітей Ісландії, завдяки пропозиціям котрого було внесено чимало змін у чинне законодавство країни в інтересах прав дитини. Так, ним було запропоновано збільшити вік притягнення до кримінальної відповідальності підлітків за скоєння сексуального насильства, врегулювати процедуру допиту неповнолітніх, що стали жертвами сексуального насильства, з метою уникнення травмування їх психіки, та проведення допитів із обов'язковим залученням адвокатів, послуги котрого мають оплачуватися державою тощо [116, с. 209]. Однак, серед науковців й практиків триває дискусія щодо доцільності наділення омбудсмана такою функцією.

Прихильники наділення омбудсмана функцією законодавчої ініціативи доводять особливу роль, яку можуть відігравати при цьому омбудсмани, оскільки, як правильно зауважує А. Ю. Сунгуров, вони, як ніхто інший, можуть бачити наслідки прогалин й упущень законотворчої й правозастосувальної практики, що призводять до порушень прав і законних інтересів людини, й, на відміну від інших державних правоохоронних органів, котрі повинні діяти виключно у межах чинного правового поля, омбудсман може лобіювати інтереси широкої громадськості щодо удосконалення саме цього правового поля [250, с. 41-49]. М. Д. Дадашева також пропонує для підвищення ефективності правозахисної діяльності омбудсмана наділити його не лише правом здійснення правової експертизи проектів законів, що безпосередньо

стосуються питань забезпечення і захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, а й правом законодавчої ініціативи [82, с. 25]. Дану думку підтримують й інші науковці, зокрема, Є. С. Буянкіна, яка зазначає, що «розробка законодавчих пропозицій (законодавча ініціатива) на основі аналізу скарг і виявлення тенденцій порушень прав людини є одним із основних напрямів діяльності омбудсманів» [56, с. 12]. Р. Р. Амірова вважає, що право законодавчої ініціативи надасть можливість омбудсманові прискорити розгляд необхідних пропозицій щодо удосконалення законодавства з прав людини, оскільки йому не доведеться переконувати у необхідності внесення відповідних пропозицій тих суб'єктів, які відповідно до конституційних актів мають право законодавчої ініціативи [13, с. 25].

Виступають проти наділення омбудсманів функцією законодавчої ініціативи, наприклад, представники Венеціанської комісії П. Пачолай та Х. Торфасон, котрі у висновках про можливу реформу заснування омбудсманів у Казахстані, зазначили, що «право звернення із законодавчою ініціативою розглядається як дещо таке, що суперечить нейтральному характерові такої установи, як омбудсман, що це може підірвати його незалежність, зробити його політизованим, тому інтересам населення відповідатиме таке положення, коли повноваження омбудсманів будуть обмежені можливістю направляти рекомендації у сфері законодавчої реформи у парламент чи уряд без права прямої законодавчої ініціативи» [95, с. 7-9].

На нашу думку, правом законодавчої ініціативи доцільно наділяти тих омбудсманів, котрі призначаються на рівні законодавчих або урядових органів як на загальнонаціональному, та і регіональному рівнях, незалежно від того, чи виконують вони функції «загальної компетенції», чи відносяться до спеціалізованих омбудсманів. Однак, недоцільним є наділення зазначеною функцією омбудсманів, що здійснюють свою діяльність на громадських засадах, або утворюються на рівні окремих організацій чи установ.

Слід також зауважити, що в сучасний період у світовому суспільстві відбувається переосмислення завдань та функцій омбудсманів, продиктоване

розвитком суспільних відносин, в тому числі, активізацією процесів глобалізації, розширенням переліку прав і свобод людини і громадянина тощо. Через те деякі законодавчі норми стають застарілими і не відповідають дійсності. Це стосується і врегулювання правового статусу омбудсмана та розширення кола його функцій, зокрема, за рахунок функції законодавчої ініціативи. Функції омбудсмана з удосконалення законодавства у галузі прав людини є важливими в процесі усунення недоліків і прогалин у чинних законодавчих актах та приведенню їх у відповідність до міжнародних стандартів. Однак, неоднозначне ставлення спеціалістів і науковців до визначення і закріплення за омбудсманом функції законодавчої ініціативи, «розмитість» і невизначеність положень законодавчих актів, що регулюють правовий статус омбудсмана щодо законотворчої діяльності омбудсмана, ускладнюють виконання реформаторських функцій останнього і приведення законодавства у відповідність до норм і принципів міжнародного права у галузі прав людини, часто-густо залишаючи поза увагою законодавчих органів слушні пропозиції омбудсмана щодо реформування законодавства з метою забезпечення прав людини. Це стосується й українського омбудсмана.

У зв'язку з цим, на нашу думку, слід внести поправки до Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» і закріпити за ним право законодавчої ініціативи або чітко визначити конкретні способи забезпечення виконання покладеної на омбудсмана функції зі сприяння приведенню законодавства про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України та міжнародними стандартами у цій галузі. Надання омбудсманові права законодавчої ініціативи підніме його правовий статус та авторитет, та одночасно підвищить його відповідальність за результати і наслідки своєї діяльності.

Ефективне функціонування інституту омбудсмана передбачає формування в громадянському суспільстві й в органах держави високої політичної культури, котра, за словами В. В. Бойцової, передбачає толерантні (терпимі) відносини громадянина й адміністрації [49, с. 16-17].

Правовиховна функція омбудсмана безпосередньо пов'язана з виховною функцією права, котра, за словами Т. М. Радька, є особливою найважливішою функцією і, закріплюючи демократичні цінності й моральні принципи, впливає на свідомість людей і формування законослухняної особистості. До того ж, на його думку, виховна функція не належить до специфічних функцій права, а до того спільного, що об'єднує право з іншими ідеологічними засобами впливу на свідомість людей: ідеологією, моральністю, мистецтвом, політикою [216, с. 142]. Схожу думку висловлює й А. І. Абрамов, який зазначає, що виховна функція у чистому вигляді не є ні власне юридичною, ні соціальною, а об'єктом її впливу є свідомість і воля людей [1, с. 14].

Правовиховна функція спрямована на підвищення правосвідомості й правової культури не тільки громадян, а й службових осіб правоохоронних органів та органів влади. Як слушно зазначає Є. В. Бестужева, з недоліками правової культури органів влади у багатьох випадках пов'язані прояви корупції, хабарництво, бюрократизм, зловживання владою, безвідповідальність, недостатня правова культура органів законодавчої влади негативно впливає на ефективність й якість прийнятих ними законів, а недостатня правова культура органів судової влади призводить до судових помилок, перенавантаженню й надмірної тривалості судових розглядів, невиконанню рішень судів [41, с. 11].

Цілком вірною, на наш погляд, є також думка, що невід'ємною частиною правової культури влади є високий рівень правосвідомості її суб'єктів, яка є сферою свідомості, що відображує правову дійсність у формі юридичних знань та оціночного ставлення до права й практики його реалізації, соціально-правових установок й ціннісних орієнтацій, регулюючих поведінку (діяльність) людей у юридично значимих ситуаціях [41, с. 12].

Органічно пов'язана з правовиховною *інформаційна, консультативна й просвітницька* діяльність омбудсмана, котра направлена, передусім, на ознайомлення широкого кола громадськості з правами людини й способами їх захисту. Цікавою, на наш погляд, з цього приводу є думка С. В. Суислової, котра зазначає, що виступаючи «просвітителями, агітаторами й пропагандистами»

представники захисників прав людини виконують стабілізаційну функцію суспільних відносин, оскільки члени суспільства, чітко усвідомлюючи свої права, усвідомлюють, якими цивілізованими способами їх можна відстоювати і захищати, а також чітко уявляють собі межі використання своїх прав. Саме тому правозахисники повинні дбати про організацію просвітницької діяльності [255, с. 138-140].

Консультативна й інформаційна функція властива омбудсманам різних видів і типів, незалежно від способів їх створення і мети діяльності. Так, муніципальні омбудсмани із захисту прав споживачів Республіки Польща надають правову інформацію щодо законодавства про права споживачів та способів захисту прав споживачів й проводять безкоштовні консультації з мешканцями муніципального утворення, для чого видають інформаційні буклети та Практичний посібник для споживача, в якому міститься детальна інформація про різні види споживчих договорів і поради, як вирішити ту чи іншу конкретну ситуацію [309, с. 87].

Схожі функції виконує й муніципальний омбудсман м. Бойсе штату Айдахо США, посада котрого була запроваджена з метою розслідування скарг громадян на неправомірну поведінку співробітників міської поліції та інших правоохоронних органів, а також незалежного нагляду за діями поліції й підвищення суспільної довіри до правоохоронних органів та вдосконалення зв'язків із громадськістю. Він проводить широку роз'яснювальну роботу щодо політики діяльності правоохоронних органів, застосовуючи при цьому засоби масової інформації, виступи на телебаченні, по радіо, у школах та інших навчальних закладах, різних громадських зібраннях [314, с. 1].

Таким чином, на основі проведеного дослідження можна запропонувати наступну систему основних функцій омбудсмана:

1. об'єктні функції:

- загальні : особистісно-правові, соціально-правові;
- спеціальні – направлені на захист конкретних прав людини;

2. суб'єктні функції;

3. за основними напрямками, видами та елементами діяльності:

- охоронні: правозахисна, правовідновлювальна, превентивна (попереджувальна), нормотворча;
- контрольно-наглядова;
- правовиховна;
- інформаційно-консультативна.

2.3. Механізм здійснення функцій омбудсманів

Питання щодо шляхів реалізації функцій омбудсманів складне й відноситься до найменш розроблених в теорії прав людини, що, в свою чергу, зумовлює комплекс проблем у практичній правозахисній діяльності цих інституцій. При цьому функції мають, як правило, пріоритетний і об'єктивний характер, а структура – похідний і переважно суб'єктивний характер. Структура омбудсманівських служб, їх системні якості та мережеві зв'язки, доцільно вважати механізмом правозахисної омбудс-діяльності, який, водночас, є механізмом реалізації функцій омбудсманів. Він охоплює суб'єкти й об'єкти цієї ланки правозахисної діяльності у державі в цілому, способи, засоби та умови здійснення функцій такого правозахисту.

Доведено, що функції омбудсманів та їх служб здійснюються за допомогою певних правових, організаційних, матеріальних, фінансових тощо засобів, що служитимуть реалізації цих функцій та закріплюються у діючому законодавстві. Йдеться про сукупність об'єктивних і суб'єктивних факторів як явищ суспільного життя, що суттєво впливають на процес реалізації омбудсманів та іншими правозахисними інституціями своїх функцій і повноважень.

Механізм здійснення функцій омбудсмана, як одного з демократичних інститутів, створеного для підвищення адміністративної ефективності й викорінення порушень прав людини з боку органів публічної влади та їх посадових осіб, це сукупність засобів, способів, форм, методів і принципів діяльності омбудсмана, які застосовуються ним у боротьбі з проявами

неналежного управління, перевищення владою, бюрократичного свавілля тощо, а також для підвищення підзвітності уряду й його офіційних осіб перед громадськістю, забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, надання їм допомоги у реалізації своїх прав та відновленні прав у випадку їх порушення.

Питання реалізації функцій омбудсмана, як і питання їх класифікації й систематизації, є недостатньо дослідженими. Тому вироблення теоретичної моделі здійснення функцій омбудсмана повинне спиратися на світовий досвід практичної діяльності даного інституту й наукові дослідження щодо реалізації функцій органів державного управління та інших суб'єктів суспільних відносин, що здійснюють повноваження у сфері захисту прав людини, використовуючи при цьому метод аналогії з урахуванням специфіки правового статусу й видів тих чи інших омбудсманів.

До основних засобів здійснення функцій омбудсмана відноситься проведення контролю й нагляду за діяльністю органів державної влади і управління, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб за дотриманням законодавства про захист прав людини й громадянина, за діяльністю компетентних структур та правомочних осіб, зобов'язаних за службовим обов'язком надавати належну допомогу громадянам у сфері реалізації й захисту прав і свобод. Це досягається такими способами, як розгляд скарг, заяв і повідомлень громадян та проведення розслідувань за фактами зазначених в них порушень, а також проведення розслідувань за власною ініціативою, застосування попереджувальних (превентивних) заходів та морального, ідеологічного й інформаційного впливу, сприяння застосуванню заходів примусу до винних у порушенні прав людини чи неналежному вирішенні їх звернень органів й посадових осіб, проведення моніторингу чинного законодавства та надання експертної оцінки законодавчих проектів на предмет відповідності їх міжнародним стандартам з прав людини, забезпечення координації й взаємодії усіх органів й осіб у сфері реалізації й захисту прав людини тощо.

Формами реалізації функцій омбудсмана є зовнішні прояви безпосередніх видів практичної діяльності омбудсмана, спрямовані на нормалізацію процесу здійснення прав і свобод людини й громадянина, до яких відносяться звернення до державних органів й органів місцевого самоврядування, міжнародних органів із захисту прав людини, засобів масової інформації, оскарження дій (бездіяльності) посадових осіб, що порушують права громадян, публічні виступи тощо та акти правового характеру, такі як рекомендації, висновки, запити, доповіді та інші.

Методи здійснення функцій омбудсмана – це сукупність прийомів й способів, направлених на досягнення мети й завдань, поставлених перед омбудсманом, й вирізняються відсутністю примусового характеру. Так, основними методами діяльності омбудсмана є методи переконання, рекомендацій, заохочення, стимулювання, виховання, пропаганди тощо. Основним вважається метод переконання, котрий, за допомогою впливу на свідомість осіб з використанням різних роз'яснювальних і виховних заходів, стимулює до формування внутрішнього переконання у доцільності дотримання юридичних приписів щодо захисту прав людини й, у кінцевому результаті, до належного виконання своїх обов'язків та правомірної поведінки.

Як зазначається у доповіді на Двадцять п'ятому засіданні Комітету по правовим і політичним питанням Генеральної асамблеї ООН, омбудсман є частиною структури державного управління, але, в той же час, такої, що знаходиться за межами виконавчо-адміністративної влади і є незалежним від усіх інших відомств, що дозволяє удосконалювати горизонтальну відповідальність уряду на правовому й адміністративному рівні шляхом неупередженого нагляду за поведінкою державних адміністративних органів, підготовки рекомендацій щодо змін законодавства, політики чи практики, коли виявляються випадки незаконного чи неправильного функціонування. Омбудсман виступає також у ролі механізму забезпечення вертикальної відповідальності між населенням й урядом, до якого представники громадськості можуть направляти свої скарги на роботу урядових структур [90, с. 2-3].

Тобто, інститут омбудсмана сприяє демократичному розвитку суспільства через контроль адміністративної діяльності виконавчої влади, перевірки законності актів управління й правомірності поведінки посадових осіб шляхом неупередженого розслідування скарг населення на діяльність публічної адміністрації або проведення відповідних розслідувань за власною ініціативою. Можливість проведення незалежного розслідування є важливим способом здійснення функцій омбудсмана.

У згадуваній вище доповіді на Двадцять п'ятому засіданні Комітету по правовим і політичним питанням Генеральної асамблеї ООН зазначається, що омбудсманам мають бути надані більш ширші повноваження на проведення розслідувань, які повинні охоплювати як процес розслідування, так і стадію здійснення та включати можливість отримання документів, забезпечення присутності й отримання показів свідків. Омбудсман повинен забезпечити справедливість процедури розслідування як для тих, хто подав скаргу, так і для представників адміністрації, діяльність котрих розслідується [90, с. 11].

Проведення подібних розслідувань передбачено багатьма законодавчими актами, які регулюють правовий статус і порядок діяльності омбудсмана. Так, відповідно до ст. 2 Інструкції для Омбудсманів Риксдагу Швеції 1967 року Омбудсман зобов'язаний прийняти заходи щодо розслідування скарг та інших справ про порушення прав людини у сфері надання адміністративних послуг. Тобто, в даному випадку, розслідування є не лише правом, а й обов'язком омбудсмана. Причому, ст. 11 зазначеної Інструкції надає право Омбудсманам порушити провадження навіть у випадках, коли відповідальність за правопорушення, скоєне при виконанні службових обов'язків представниками адміністрації, може бути знята за впливом давності [281, с. 291-297]. Подібні положення передбачені також і Законом про омбудсмана Австралії.

В деяких інших країнах законодавство про омбудсмана не застосовує безпосередньо назву «розслідування», а передбачає право омбудсмана проводити перевірку діяльності органів влади. Таке положення, наприклад, закріплене у ст.

23 Закону Російської Федерації «Про Уповноваженого з прав людини в РФ» [271, ст. 23].

У багатьох законодавчих актах різних країн, зокрема Швеції, Польщі, Португалії, Іспанії та інших, закріплено право омбудсмана проводити розслідування фактів порушення прав людини за власною ініціативою, котре дає можливість омбудсманові займати активну громадянську позицію у виявленні подібних фактів та прийнятті заходів щодо їх припинення. При цьому омбудсман використовує інформацію, отриману і у якості повідомлень від громадян, і через засоби масової інформації. Так, ст. 9 Органічного закону про Народного захисника Іспанії передбачає, що Народний захисник (омбудсман має право порушувати й проводити розслідування за власною ініціативою чи за клопотанням сторін будь-яке розслідування для в'яснення обставин та перевірки дій й рішень органів державної адміністрації і їх представників стосовно громадян у світлі встановлених і проголошених ст. 103 Конституції країни прав людини [195, ст. 9]. Крім того омбудсмана Іспанії про проведення розслідування щодо конкретних фактів порушення чи окремих дій органів державної адміністрації, або прийняття ними актів і рішень, якщо вони зачіпають інтереси громадян, можуть просити депутати й сенатори в індивідуальному порядку, а також комісії Конгресу, пов'язані з загальним чи частковим захистом громадянських прав і свобод людини.

Схожі положення містить і Акт про Омбудсмана Ірландії, ст. 4 якого передбачає проведення розслідування або після ретельного ознайомлення із скаргою громадянина, коли на думку омбудсмана орган управління своїми діями чи бездіяльністю завдав шкоди заявникові чи погіршив його становище, або за власною ініціативою, коли, на його думку, є підстави вбачати у діях адміністрації прояви поганого управління (*maladministration*) [325, с. 91-92].

Вважається, що право проводити розслідування за власною ініціативою надається омбудсманам так званої «агресивної» моделі, які запроваджуються, як правило, у країнах, що нещодавно стали на шлях побудови і розвитку демократичного суспільства.

Однак, в деяких країнах право омбудсмана проводити розслідування за власною ініціативою є дещо обмеженим. Так, відповідно до ст. 21 Закону РФ «Про Уповноваженого з прав людини в РФ», російський омбудсман отримав право застосовувати будь-які заходи за власною ініціативою лише у виключних випадках: або при наявності інформації про масові чи грубі порушення прав і свобод людини і громадянина у випадках, що мають особливе суспільне значення, або у випадках, пов'язаних із захистом прав і інтересів осіб, котрі не здатні самостійно використовувати правові засоби захисту [271, ст. 21].

Законодавство про омбудсмана, як правило не містить детальної інформації щодо процесуального порядку проведення розслідувань, надаючи омбудсманові досить широкої свободи при здійсненні процедур розслідування та можливості отримувати будь-яку інформацію, що стосується фактів порушень. Так, ст. 3 Статуту омбудсмана Європейського Союзу зазначає, що Омбудсман повинен за власною ініціативою чи за скаргою громадян провести всі дослідження, котрі він вважає за потрібні і справедливі, аби внести ясність у будь яку підозру на погане управління з боку інститутів і органів Співтовариства [316, с.15]. Так само й Акт про Омбудсмана Австралії дозволяє йому проводити розслідування у такій формі, яку він буде вважати за необхідну (*in such manner as the Ombudsman thinks fit*) [315, с. 4-12].

У деяких країнах порядок звернення громадян до омбудсмана закріплюється на законодавчому рівні. Так, відповідно до п. 2 ст. 17 Закону Російської Федерації «Про Уповноваженого з прав людини» скарга російському омбудсману подається у письмовому вигляді із визначеними законом реквізитами [271, ст. 17]. В інших країнах допускається усне звернення до омбудсмана. Так, у Конституційному законі Азербайджану «Про Уповноваженого з прав людини» сказано, що при усному поданні скарги працівники апарату омбудсмана вносять зміст скарги у спеціальний бланк, котрий підписує заявник [128, с. 1-3]. Згідно закону Бельгії будь-яка зацікавлена особа може подати скаргу омбудсманові письмово чи заявити її усно. Теж саме передбачено й Законом Португалії. Крім того, у ст. 25 Закону Португалії

зазначено, що стосовно скарг, які передаються усно, складається офіційний запис, що являється формальним документом, котрий, за можливістю, підписується заявником, якщо він у стані поставити свій підпис [171, с. 37]. А за свідченням В. В. Бойцовой, у США практикується звернення до омбудсманів по телефону, задля чого в багатьох штатах встановлені спеціальні безкоштовні телефонні лінії [47, с. 82-91].

Деякі країни передбачають можливість звернення до омбудсмана не лише осіб, права котрих були порушені, а й їхніх представників та інших зацікавлених осіб. Так, у відповідності із Законом Узбекистану «Про Уповноваженого з прав людини» омбудсман має право приймати скарги й заяви від третіх осіб, які виступають на стороні потерпілих й домагаються забезпечення прав громадян з боку органів чи посадових осіб, які вчинили порушення, однак, за умови згоди на це самих заявників. Але у виключних випадках, при масових та грубих порушеннях прав і свобод громадян або у випадках, що мають особливе суспільне значення чи пов'язаних із захистом інтересів осіб, не здатних самотійно використовувати правові засоби захисту своїх прав, чи за умови доцільності прийняття оперативних заходів по захисту прав громадян, омбудсман має право прийняти до розгляду скарги без дотримання встановлених умов [108, с. 7]. Такий спрощений і неформальний порядок звернення до омбудсмана за словами А. Хиль-Роблеса являється «золотим» правилом омбудсмана [281, с. 227].

Однак, у ряді країн, таких як Ісландія, Іспанія, Нідерланди, Молдова та деяких інших, передбачено обов'язковість письмової форми звернень до омбудсмана та встановлені певні вимоги до їх оформлення.

Під час розгляду скарги, а також при проведенні перевірок за власною ініціативою випадків порушення прав, свобод та законних інтересів громадян, омбудсмани мають право звертатися до організацій й посадових осіб за сприянням у проведенні перевірки обставин, що підлягають з'ясуванню, запрошувати представників організацій й посадових осіб, безперешкодно відвідувати організації, запрошувати й отримувати від організацій та посадових

осіб документи, матеріали та інші відомості та пояснення, приймати участь у проведенні перевірок у питаннях, що зачіпають права людини тощо [108, с. 8].

Одним з найбільш розповсюджених способів отримання необхідних для проведення розслідування відомостей є подання запиту в той чи інший орган влади і управління з вимогою надати відповідні інформацію та документи, а також пояснення стосовно викладених у заявах чи отриманих іншим шляхом фактів порушень та поганого управління. У випадку, якщо омбудсман буде вважати отримані відомості недостатніми для розгляду справи, він може вимагати від посадових осіб додаткових відомостей. Документи, котрі передаються омбудсманові у зв'язку із розглядом справи, як правило, не повертаються, доки справа не буде вирішеною. Такий порядок проведення розслідувань омбудсманом передбачений, наприклад, Інструкцією для Парламентських Омбудсманів Швеції [331, с. 21], а також Актом про Омбудсмана Австралії, ст. 6 котрого надає право омбудсманові шляхом письмового офіційного запиту вимагати інформації і проводити такі дослідження, які він буде вважати за необхідні [315, с. 2-3]. Більш слабкою у даному відношенні є позиція омбудсмана Франції, котрий, відповідно до ст. 13 Закону «Про заснування інституту Посередника», може лише просити відповідального міністра чи компетентну посадову особу ознайомити його з документами і справами, що стосуються питання, яке розслідується [281, с. 298-300].

Дещо обмеженими у проведенні розслідувань є й права Омбудсмана ЄС. Хоча ст. 2 Статуту Омбудсмана ЄС й зобов'язує інститути та органи Європейського Союзу надавати омбудсманові будь-яку необхідну йому інформацію, однак, вони можуть надавати інформацію стосовно держав-членів ЄС лише отримавши на це попередню згоду даних країн [316, с. 15]. Тому в результаті проведення подібних узгоджень процес отримання необхідної омбудсманові інформації може затягнутися надовго. Крім того, держави-члени ЄС можуть надавати лише ту інформацію, котра, згідно чинного законодавства даних країн, не являється закритою.

Окрім запитів, процедура розслідування може передбачати також й безпосередню присутність та участь омбудсмана у судових засіданнях та винесенні рішень іншими органами влади. Це передбачено, наприклад, ст. 21 законодавчого Акту Швеції, що закріплює Інструкцію для Парламентських Омбудсманів. Однак, при цьому зазначається, що омбудсман не має права втручатися у хід проведення подібних засідань [327, с. 2].

Стаття 19 Органічного закону про Народного захисника Іспанії надає йому, його заступникам та довіреним особам право відвідування будь-яких установ та органів державної адміністрації, а також інші громадські органи з метою перевірки усіх необхідних відомостей, вивчення справ і матеріалів та проведення необхідних зустрічей з посадовими особами [195, ст. 19]. У цьому випадку законодавство інших країн, наприклад, Російської Федерації, надає омбудсманові більш широкі права. Він може безперешкодно відвідувати не лише органи державної влади та місцевого самоврядування, а й підприємства, установи та організації будь-якої форми власності, а також військові частини і громадські об'єднання [271, ст. 23]. Схожими правами наділено й омбудсмана України.

Проведенню розслідувань омбудсманів сприяють закріплені у законодавстві різних країн принципи гласності. Це, передусім, закони, що стосуються свободи інформації. Такі закони прийняті у багатьох країнах світу. Наприклад, у Бельгії діє Акт про відкритість адміністрації, в Угорщині – Акт про захист персональних даних та розкриття інформації публічного характеру, в Нідерландах – акт про публічний доступ до інформації, в Норвегії – Акт про публічний доступ до документів тощо.

Під час розслідування омбудсман зобов'язаний дотримуватися принципів недоторканості приватного життя і конфіденційності відомостей, які стосуються осіб, що подали скаргу.

Одним із способів здійснення функцій омбудсмана є винесення висновків за результатами проведених розслідувань, які адресуються державним органам, органам місцевого самоврядування чи їх посадовим особам, посадовим особам підприємств, установ та організацій, які, у відповідності до багатьох законів про

омбудсмана, повинні їх розглянути й повідомити про прийняті ними заходи щодо виправлення помилок та відновлення порушених прав людини.

За результатами розслідування омбудсмани виносять також рекомендації щодо врегулювання суперечки сторонам чи особі, яка відповідає за прийняття рішення в тій чи іншій сфері діяльності, чи вносять пропозиції щодо зміни загальної політики управління. За словами Ю. Г. Спичак, рекомендація омбудсмана вважається особливою формою юридичного рішення, яка вирізняється мінімальними владними характеристиками і відсутністю імперативності, в якій повинна бути викладена власна позиція омбудсмана щодо розглядуваного питання та обставин справи [244, с. 18-21]. На думку К. М. Амосова, поняття «рекомендація» носить узагальнюючий характер, тому що до документів омбудсмана, котрі даний автор пропонує об'єднати під спільною назвою «акти уповноваженого», відносяться і різні подання, заяви, звернення тощо [14, с. 6].

Омбудсмани можуть також звернутися у компетентний орган з вимогою про судовий перегляд справи; звернутися в компетентні органи чи установи із заявою про призупинення здійснення дії чи акту, що призводять до порушення прав і законних інтересів людини; запропонувати дисциплінарне провадження по справі про відповідальність службовця відповідного органу чи установи; рекомендувати компетентному державному обвинувачу звернутися із заявою про порушення провадження по справі про правопорушення чи кримінальної відповідальності, а також направити відповідним органам чи установам рекомендації, які стосуються підвищення якості їх дій і покращення ставлення до громадян.

Так, Омбудсман Норвегії має право вказати державному органу чи органу місцевого самоврядування на ті помилки чи недбалість, яких, на думку омбудсмана, вони припустились у своїй адміністративній практиці, або, якщо на це є вагомі підстави, звернутися до судових органів з заявою про притягнення винних осіб до відповідальності, чи звернутися до вищого над винуватцем органу з інформацією про вчинені правопорушення та вимогою щодо прийняття

відповідних заходів. Омбудсман може також запропонувати винним особам відшкодувати завданні збитки [48, с. 177].

Омбудсман Румунії може видавати рекомендації для державних органів, відмічаючи якусь незаконну дію, і вимагаючи від державного органу, який вчинив незаконну дію, виправити її чи відмінити, компенсувати збитки та відновити постраждалого у його правах. Якщо державний орган не виконає приписи протягом 30 днів, румунський Омбудсман може звернутися у вищестоящі державні органи, і вони повинні дати відповідь на протязі 45 днів. Якщо відповідь не буде отримана, Омбудсман може звернутися до Уряду, який повинен надати відповідь протягом 20 днів. Якщо Уряд не надасть відповідь, Омбудсман може звернутися в Парламент країни [302, с. 2-3].

У відповідності до ст.15 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» актами реагування Уповноваженого щодо порушень положень Конституції України, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини і громадянина є конституційне подання Уповноваженого та подання до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб [110, ст. 15].

Конституційне подання українського омбудсмена – акт реагування до Конституційного Суду України щодо вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційності) закону України чи іншого правового акту Верховної Ради України, акту Президента України та Кабінету міністрів України, правового акту автономної Республіки Крим; офіційного тлумачення Конституції та законів України.

Подання омбудсмана – акт, який вноситься Уповноваженим до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовим і службовим особам для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень і свобод людини і громадянина.

В Законі Російської Федерації не має окремої статті, яка б, як в українському законі, визначала, що є актами реагування Уповноваженого. Натомість існують статті, які як би є продовженням переліку прав Уповноваженого. Так, стаття 29 Закону РФ передбачає, що за результатами *розгляду скарги* Уповноважений має право: звернутися до суду із заявою на захист прав і свобод, порушених рішеннями чи діями (бездіяльністю) державного органу, органу місцевого самоврядування чи посадової особи, а також особисто або через свого представника приймати участь у процесі в установлених законом формах; звернутися в компетентні державні органи із клопотанням про порушення дисциплінарного чи адміністративного провадження або кримінальної справи стосовно посадової особи, у рішеннях чи діях (бездіяльності) якої вбачаються порушення прав і свобод людини і громадянина; звернутися в суд чи в прокуратуру із клопотанням про перевірку рішення, вироку чи постанови суду, які набули чинності; викласти свої доводи посадовій особі, яка має право вносити протести, а також бути присутнім при судовому розгляді справи в порядку нагляду; звертатися в Конституційний Суд Російської Федерації із скаргою на порушення конституційних прав і свобод громадян законом, який застосовується чи підлягає застосуванню стосовно конкретної справи [271, ст. 29].

Тобто, актами реагування російського Уповноваженого є клопотання, заява та скарга, які подаються до відповідних органів лише за результатами розгляду конкретної скарги від громадянина, чиї права і свободи були порушені.

Щодо загальних актів реагування, то омбудсман Російської Федерації за результатами вивчення та дослідження інформації про порушення прав і свобод громадян, узагальнення підсумків розгляду скарг має прав направляти державним органам, органам місцевого самоврядування і посадовим особам свої зауваження і пропозиції загального характеру, які стосуються забезпечення прав і свобод громадян, удосконалення адміністративних процедур; звертатися до суб'єктів права законодавчої ініціативи із пропозиціями про зміну і доповнення федерального законодавства і законодавства суб'єктів Російської Федерації чи

про заповнення прогалин у федеральному законодавстві чи законодавстві суб'єктів Російської Федерації, якщо Уповноважений вважає, що рішення чи дії посадових осіб, які порушують права і свободи громадян, здійснюються на підставі і на виконання федерального законодавства чи законодавства суб'єктів РФ, чи в силу існуючих прогалин у законодавстві, чи у випадку, якщо законодавство суперечить загально визнаним принципам і нормам міжнародного права і міжнародним договорам РФ [271, ст. 31].

Лише у випадках грубого чи масового порушення прав і свобод громадян Уповноважений з прав людини РФ має право виступити із доповіддю на черговому засіданні Державної Думи, а також звернутися в Державну Думу із пропозицією про створення парламентської комісії по розслідуванню фактів порушення прав і свобод громадян і про проведення парламентських слухань, а також безпосередньо чи через свого представника брати участь у роботі вказаної комісії та слуханнях, які проводяться [271, ст. 32].

Закон про омбудсмана Республіки Вірменія зазначає, що на підставі розгляду скарги омбудсман зобов'язаний прийняти одне із наступних рішень: запропонувати державному органу, органу місцевого самоврядування чи його посадовій особі, в рішеннях чи діях (бездіяльності) котрих він вбачає порушення прав і свобод людини, ліквідувати допущені порушення, вказавши можливі заходи, необхідні для поновлення прав і основних свобод людини, що підлягають виконанню; звернутися до Конституційного Суду Республіки Вірменія з питань порушення прав і основних свобод людини; запропонувати компетентним державним органам притягнути до дисциплінарної чи адміністративної відповідальності або кримінальної відповідальності ту посадову особу, рішення чи дії якої призвели до порушень прав людини чи які порушили вимоги чинного законодавства; у випадку необхідності подати спеціальні доповіді Президенту чи Національним зборам; опублікувати через засоби масової інформації спеціальні відомості стосовно державного органу чи органу місцевого самоврядування або їх посадових осіб, які не відповіли на його клопотання чи не виконали, або неналежно виконали вимоги клопотання, якщо

вичерпані всі можливості омбудсмана для вирішення питання в державних органах [106, с. 2-3]. Крім того, омбудсман Республіки Вірменія на підставі вивчення та аналізу інформації про права і свободи людини має право направляти роз'яснення консультативного характеру і пропозиції державним органам та органам місцевого самоврядування.

З точки зору права звернення, рекомендації та інші акти омбудсмана не носять обов'язкового характеру для органів управління. Юридична сила його актів ґрунтується не на законі, а на методі переконання та авторитеті омбудсмана як особистості, його вмінні завоювати довіру як у парламенті, так і у органів управління. Велику роль у підвищенні авторитету та посиленні престижу омбудсмана відіграє громадська думка й активне висвітлення його діяльності засобами масової інформації.

Право звернення омбудсманів до суду передбачено законодавчими актами деяких країн, зокрема, нормативно-правовими актами, що регулюють діяльність регіональних та деяких муніципальних омбудсманів Російської Федерації. Так, відповідно до ст. 13 Закону Московської області «Про Уповноваженого з прав людини у Московській області» зазначається, що омбудсман має право звернутися в суд із заявою на захист особи, права котрої порушені рішеннями чи діями (бездіяльністю) органів і посадових осіб Московської області, а також приймати участь в судовому процесі [250, с. 41- 47]. Відповідне право мають й омбудсмани інших суб'єктів федерації та адміністративно-територіальних одиниць Російської Федерації, в тому числі Волгоградської, Липецької, Тюменської областей, Красноярського краю та деяких інших [33, с. 33-36, с. 45-49, с. 61-63]. Законодавчими актами цих територіальних утворень передбачена також можливість омбудсмана клопотати перед компетентними органами про порушення дисциплінарного чи адміністративного провадження, або притягнення до кримінальної відповідальності посадових осіб у рішеннях чи діях (бездіяльності) котрих вбачається порушення прав і свобод людини і громадянина [157, с. 41-57].

Важливою формою здійснення функцій омбудсмана є подання щорічних та спеціальних доповідей, котрі включають звіт про виконану роботу за певний період часу, аналіз найбільш суттєвих порушень прав людини й таких, котрі зустрічаються найчастіше, висновки й пропозиції омбудсмана щодо покращення управлінської практики та удосконалення законодавства з прав людини. Спеціальні доповіді подаються у зв'язку із нагальною потребою у вирішенні якоїсь конкретної ситуації із порушенням прав людини. Слушною з приводу важливості доповідей омбудсмана як способів здійснення ним своїх функцій є думка О. Г. Маркелової, яка стверджує, що доповідь є, передусім, джерелом інформації для законодавчого органу про стан справ із правами людини та про найбільш суттєві їх порушення із переліком тих державних органів чи посадових осіб, котрі винні у скоєнні даних порушень, та сприяють не лише усуненню порушень та удосконаленню законодавства, а й розвиткові правової просвіти у галузі прав людини [156, с. 14-19].

Подання щорічної доповіді омбудсмана передбачено більшістю законодавчих актів, що визначають його правовий статус. Так, відповідно до Директиви Уповноваженому при Стортингу Норвегії, Омбудсман зобов'язаний до 1 квітня кожного року подати звіт, який охоплює всю діяльність Омбудсмана з 1 січня до 31 грудня попереднього року. Звіт містить огляд діяльності по окремих справах, якщо омбудсман вважає, що ці справи є цікавими для широкого загалу. У звіті згадуються справи, в яких Омбудсман звертав увагу на вади у статутному праві, нормах адміністративного права або у адміністративній практиці, або про які він подавав окремий звіт. Омбудсман не згадує у звіті імен публічних посадових осіб, якщо з'ясує, що скарги на них були необґрунтованими, а також може не називати імен і в інших випадках, якщо для цього існують вагомі підстави. Омбудсман забезпечує також, щоб інформація, яка підлягає збереженню у таємниці, не фігурувала у звіті [305, с. 48-50].

Закон про омбудсмана Республіки Вірменія також передбачає щорічну доповідь омбудсмана про свою діяльність за минулий рік та про порушення прав людини, яку він повинен подати Президенту, органам законодавчої, виконавчої

та судової влади, а також представити її на засіданні Національних зборів. В окремих випадках грубих порушень прав людини, а також масових випадків не реагування на них з боку компетентних органів, омбудсман може виступати з позачерговими публічними доповідями.

В законах України і Росії також передбачена щорічна доповідь омбудсманів. Так, ст. 18 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини» передбачає, що Уповноважений протягом першого кварталу кожного року представляє Верховній Раді України щорічну доповідь про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності та їх посадовими і службовими особами, які порушували своїми діями (бездіяльністю) права і свободи людини і громадянина, та про виявлені недоліки в законодавстві щодо захисту прав і свобод людини і громадянина [110, ст. 18].

Щорічна доповідь українського омбудсмана повинна містити посилання на випадки порушень прав і свобод людини і громадянина, щодо яких омбудсман уживав необхідних заходів, на результати перевірок, що здійснювалися протягом року, висновки та рекомендації, спрямовані на поліпшення стану забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Відповідно до ст. 33 Закону Російської Федерації по закінченні календарного року Уповноважений направляє доповідь про свою діяльність Президенту РФ, в Раду Федерації і Державну Думу, Уряду РФ, в Конституційний Суд РФ, Верховний Суд РФ, Вищий Арбітражний Суд РФ і Генеральному прокуророві РФ [271, ст. 33].

Щорічні доповіді підлягають обов'язковому опублікуванню в офіційних виданнях. Крім того, Законом України передбачено, що опублікуванню підлягає і постанова Верховної Ради, яка приймається за доповідями Уповноваженого. Російський Закон не передбачає, чи виноситься постанова або інший нормативно-правовий акт за результатами розгляду доповіді Уповноваженого.

Крім щорічних доповідей омбудсмани, в тому числі й український і російський Уповноважені з прав людини, мають право, як вже зазначалося, у разі необхідності представляти парламенту спеціальні доповіді з окремих питань додержання прав і свобод людини і громадянина. Спеціальна доповідь як форма реагування на порушення прав людини має ряд беззаперечних переваг, оскільки, будучи оперативним реагуванням на виявлені порушення прав і свобод людини, які на момент подання мають широке громадське обговорення, викликають громадський резонанс у суспільстві, дає можливість органам влади більш швидко відреагувати на зазначені порушення й прийняти заходи для їх припинення та відновлення порушених прав. І, як вірно зазначає Л. В. Голяк, саме конкретність та «інформаційна свіжість» є найбільш значними особливостями спеціальних доповідей омбудсмана [77, с. 97].

Основним способом здійснення законотворчої функції омбудсмана щодо удосконалення законодавства про права людини є моніторинг чинного законодавства, участь у проведенні експертиз проектів нових законів на предмет їх відповідності міжнародним стандартам у галузі прав людини. Розглядаючи конкретні випадки порушень прав людини з боку органів управління та їх посадових осіб, омбудсман має можливість виявляти певні прогалини й недоліки чинного законодавства щодо забезпечення й дотримання прав людини й громадянина, робити свої висновки й вносити пропозиції щодо внесення змін до діючих законів чи прийняття нових.

Способами здійснення правовиховної й інформаційно-просвітницької функції омбудсмана є підготовка й розповсюдження довідкових та інших аналітичних й інформаційних матеріалів щодо прав людини та способів їх захисту, проведення різноманітних конференцій, семінарів тощо з різних питань, які стосуються забезпечення прав людини, використання засобів масової інформації, в тому числі, телебачення й Інтернет, для виступів й ознайомлення громадян зі станом справ у галузі дотримання прав людини в країні, з найбільш резонансними фактами їх порушень та заходами, котрі приймаються щодо їх усунення та прискання тощо.

На сучасному етапі різними видами омбудсманів застосовуються нові способи й методи діяльності, які дозволяють якомога більше розширити можливості омбудсмана в отриманні інформації про факти порушень прав людини та спростити процедуру доступу до омбудсмана громадянам та іншим суб'єктам суспільних відносин. Так, у практику діяльності омбудсманів активно долучаються громадські представники і помічники омбудсмана, створюються громадські приймальні та «гарячі телефонні лінії», надається можливість звернення до омбудсмана за допомогою Інтернету та інших засобів комунікації.

Основним підґрунтям механізму здійснення функцій омбудсмана є визнані світовим співтовариством правові, ідеологічні й етичні принципи його діяльності, які вирізняють даний інститут серед інших подібних інститутів захисту прав громадян. Саме можливість керуватися не лише правовими нормами, а й правовими й моральними принципами та ідеалами справедливості, надає змогу омбудсманові оцінювати діяльність державних органів, органів управління та їх посадових осіб не тільки з точки зору відповідності їх закону, а й комплексно, з урахуванням принципів моралі, людяності й доцільності їх дій.

Як відомо, принципи – це засадничі, керівні положення, що визначають найбільш суттєві риси й ознаки діяльності будь-якого органу та основні вимоги, котрі висуваються до його діяльності. Це стосується й принципів функціонування інституту омбудсмана, про що неодноразово зазначалося у юридичній літературі. Наприклад, Н. С. Наулік визначає принципи як синтезуючі засади, об'єднувальні зв'язки, ідеологічну основу виникнення, становлення і функціонування певних інститутів, у тому числі інституту омбудсмана [177, с. 7].

Досліджуючи особливості інституту омбудсмана країн Східної Європи, Ю. Г. Спичак визначає його функціональні принципи як засадничі підвалини юридичного характеру, що охороняються державою і правом, на основі яких здійснюється регламентація правового статусу омбудсмана, а також реалізація його повноважень, і виділяє такі принципи їхньої діяльності, як: незалежність; безперервність функціонування; політична нейтральність; конституційність і

законність; повага гідності особистості; відкритість; конфіденційність розслідувань; субсидіарність і неантагоністичне ставлення до підконтрольних органів публічної влади [244, с. 11].

На думку А. Ю. Семенової, до принципів діяльності омбудсманів належать: незалежність, доступність (інформаційна, організаційна), оперативність, законність, справедливість, гласність, взаємодія з іншими державними органами, що забезпечують права і свободи людини і громадянина, відповідність поставлених перед омбудсманом завдань і наданих йому повноважень [228, с. 9].

Н. С. Наулік пропонує класифікувати принципи діяльності омбудсманів, поділяючи їх на загальні (гуманізму, законності, незалежності, демократизму, рівності) та спеціальні принципи (самостійності, виборності, недоторканності, деполітизованості, несумісності посад, субсидіарності, об'єктивності й неупередженості, обов'язковості співпраці, відкритості і гласності, конфіденційності відомостей щодо особи у справі, професіоналізму) [177, с. 8].

В цілому погоджуючись з наведеними класифікаціями, слід додати до них принципи, які властиві не тільки парламентським омбудсманам загальної юрисдикції, а й іншим видам омбудсманів. Слушною з цього приводу є пропозиція Л. В. Голяк додати до загальних принципів діяльності омбудсмана спеціальні, що властиві окремим видам спеціалізованих омбудсманів, зокрема, принципи: відносної самостійності; попередження дискримінації, поваги до традицій і звичаїв (наприклад, для омбудсманів із захисту прав національних меншин), рівного поводження (для омбудсманів із рівних можливостей), можливості суміщення посад [77, с. 55-56].

Серед принципів реалізації функцій омбудсмана особливе місце посідає принцип незалежності. Відповідно до нормативно-правових актів, що визначають правовий статус омбудсманів, принцип незалежності полягає в тому, що омбудсман здійснює свої функції у межах своєї компетенції незалежно від органів державної влади і управління, органів місцевого самоврядування, громадських та політичних організацій. Подібні визначення принципу

незалежності пропонуються багатьма науковцями. Так, А. Ю. Семенова вважає принцип незалежності найважливішим принципом ефективного функціонування омбудсманів і виокремлює три складові незалежності: інституціональну (що гарантується закріпленням у законі незалежності й не підзвітності омбудсманів та віднесення їх до вищих державних посад); функціональну (що гарантується за допомогою законодавчого закріплення недопустимості втручання в їхню діяльність, достатнього фінансового і матеріально-технічного забезпечення, гарантій недоторканності); персональну (що визначається процедурою висування, призначення та звільнення з посади) [228, с. 12-14].

На нашу думку, таке визначення принципу незалежності притаманне для функціонування парламентських омбудсманів загальної та спеціальної компетенції. До інших видів омбудсманів, які призначаються у межах окремих органів управління чи організації, дане визначення відповідає частково, оскільки такого виду омбудсмани можуть бути до певної міри залежними від органу, який їх призначає, та, зазвичай, не належати до вищих державних посад.

На думку Ю. Г. Спичак принцип незалежності омбудсмана полягає в тому, що омбудсман під час здійснення своїх функцій підпорядковується лише законові, міжнародним стандартам у сфері прав людини та керується внутрішніми переконаннями [244, с. 9-11].

Принцип незалежності забезпечує можливість законодавчо гарантувати самотійність омбудсмана під час виконання покладених на нього функцій. Законодавство різних країн закріплює низку гарантій незалежності омбудсманів, зокрема, таких як імунітет; заборона займати посади державного службовця та брати участь у представницьких органах; заборона займатися підприємницькою та іншою оплачуваною діяльністю, за винятком викладацької, наукової та творчої діяльності; матеріальні та фінансові гарантії. Це пояснюється тим, що, захищаючи права людини, омбудсман має бути максимально захищений від можливості застосування до нього державного примусу.

Важливість незалежності омбудсмана підкреслює і О. Г. Маркелова, яка, досліджуючи правовий статус регіональних омбудсманів Російської Федерації,

ззначає, що принцип незалежності й непідпорядкованості омбудсмана закріплено у відповідних законах багатьох суб'єктів Російської Федерації, таких, наприклад, як Республіка Татарстан, Калінінградської, Кемеровської, Пермської, Самарської, Саратовської, Смоленської областей, міста Санкт-Петербургу та інших [157, с. 29].

К. О. Закоморна також зазначає, що однією з важливих спільних ознак інституту омбудсмана є його незалежність, яка гарантується: заборонаю будь-якому органу втручатися в діяльність омбудсмана; наданням омбудсману свободи в прийнятті рішень у справі; уподібненням правового статусу омбудсмана статусові посадової особи високого рангу; закріпленням юридичної відповідальності кожного за наклеп та образи, що були завдані омбудсману; поширенням на омбудсмана депутатського імунітету та індемнітету; вимогою зберігати несумісність посад; матеріально - постійною та високою заробітною платою і пенсією [100, с. 8].

У доповіді про інститут омбудсмана, підготованої Комітетом ПАРЕ з правових питань і правам людини, також зазначається, що ефективність функціонування інституту омбудсмана пов'язана, передусім, з гарантованою незалежністю як при контролі за чесністю адміністрації, так й при захисті прав людини. Підкреслюється, що омбудсман має бути незалежним від уряду й від загальної адміністративної бюрократії. При цьому його незалежність та неупередженість повинні укріплюватися шляхом заборони на виконання ним обов'язків, пов'язаних з будь-якою участю у політичній діяльності [304, с. 7-11].

Тобто, для забезпечення незалежності омбудсмана слугує і принцип політичної нейтральності омбудсмана, котрий забороняє йому не лише займатися політичною діяльністю, а й бути членом політичної партії чи іншого громадського об'єднання, яке має певні політичні цілі. Аполітичність омбудсмана повинна прослідковуватись в усіх його діях і висловлюваннях. Він повинен керуватися виключно ідеєю пріоритету прав людини, а не політичними інтересами. Цю думку підтримують й інші науковці. Так, О. Г. Маркелова вважає одним із головних принципів та ознакою правового статусу омбудсмана його

деполітизованість, яка дозволяє уникати колізій інтересів омбудсмана під час здійснення ним своїх функцій та вузько політичних інтересів, і підкреслює, що у більшості законів, що регулюють діяльність омбудсмана, закріплено норми про те, що він не має права займатися політичною діяльністю, бути членом політичної партії чи громадського об'єднання, яке має політичну мету, хоча в деяких законах, наприклад, законах про Уповноваженого з прав людини Волгоградської, Московської областей, Санкт-Петербургу норми, які б обмежували політичну діяльність Уповноваженого, відсутні [157, с. 30-31].

Актуальним для реалізації функцій омбудсмана є принцип конституційності і законності, який передбачає, що омбудсман у своїй діяльності керується нормами Конституції та законами держави про права людини, а також відповідними нормами міжнародного права. Сама діяльність також має здійснюватися законними методами і протікати у законних формах. Даний принцип закріплено, переважно, в усіх законодавчих актах про правовий статус омбудсмана не тільки загальної, а й спеціальної компетенції, і не лише на національному, а й на регіональному та муніципальному рівнях. Наприклад, у Законі Московської області від 12.01.2001 р. «Про Уповноваженого з прав людини у Московській області», в Положенні про Уповноваженого (комісара) з прав дитини Іванівської області РФ, в Законі Волгоградської області РФ «Про Уповноваженого з прав дитини у Волгоградській області» від 7.12. 2006 року, в Законі Краснодарського краю «Про Уповноваженого з прав дитини у Краснодарському краї» та в багатьох інших [33, с. 31-49]. Особливе значення принцип законності набуває в сучасний період, коли відбувається реформування правової системи нашої країни.

Принцип поваги до гідності особистості й терпимості є наслідком принципу конституційності й законності, а також посередницької ролі даного інституту між державою та громадянським суспільством, хоча і не закріплений у законодавстві багатьох держав. Про його існування можна судити, ґрунтуючись на аналізі законодавчо закріплених правил, які забезпечують доступність захисту, що надає омбудсман, а також обов'язок омбудсмана давати відповідь на

кожне надіслане йому звернення [63, с. 8-10]. На нашу думку, зазначений принцип сприяє забезпеченню довіри до даного інституту, покращенню соціально-політичного клімату у суспільстві.

До принципів реалізації функцій омбудсмана належить також принцип безперервності його функціонування. Цей принцип передбачає, що навіть запровадження у країні надзвичайного чи воєнного стану не припиняє й не призупиняє діяльності омбудсмана та не обмежує його компетенції. Він також означає, що вплив повноважень законодавчого органу, який призначив омбудсмана, а також його розпуск не тягнуть за собою припинення повноважень омбудсмана.

Принцип відкритості та публічності омбудсмана полягає в тому, що омбудсман публікує для широкої громадськості результати своєї діяльності (щорічні та спеціальні доповіді), свої рекомендації, а також результати їх розгляду державними органами, органами місцевого самоврядування, посадовими особами. Цей принцип є необхідним для гарантування довіри суспільства, стимулювання активності громадян, коли порушені їхні права, залучення засобів масової інформації не лише для розповсюдження інформації, а й для допомоги у процесі перевірки. Хоча нормативні рішення в різних країнах є неоднаковими (в деяких країнах результати діяльності омбудсмана обов'язково публікуються у засобах масової інформації, а в інших – це віддається на розсуд омбудсмана), практика свідчить про те, що переважно цей підхід застосовують у випадку, коли адміністрація відмовляється сприйняти направлені омбудсманом рекомендації. У таких випадках засоби масової інформації використовують як можливість тиску на порушників. Зазначений принцип, на нашу думку, співвідноситься із принципом демократизму, котрий передбачає широке залучення громадськості до обговорень проблемних питань у сфері захисту прав людини.

Іншим не менш важливим принципом реалізації функцій омбудсмана є принцип субсидіарності, котрий полягає в тому, що діяльність різних омбудсманів не підмінює і не відмінює діяльність інших правозахисних

інститутів. Одним із його наслідків є принцип неантагоністичних відносин омбудсмана з державними органами у формі надання органам чи особам публічної влади можливості добровільно виправити допущені порушення прав і свобод індивіда. Лише у випадку, якщо відповідні заходи не приймаються, омбудсман повинен активізувати вплив [228, с. 11-17]. Принцип субсидіарності, на нашу думку, включає у себе також взаємний цільовий вплив один на одного омбудсмана й інших правозахисних механізмів з метою підвищення ефективності виконання покладених на них функцій, взаємодопомогу і взаємний контроль, співробітництво у вирішенні правових, соціальних, економічних та інших проблем тощо.

Принцип вільного доступу до інформації, як правило, врегульований на законодавчому рівні й передбачає право мати доступ до будь-якої інформації, відвідувати установи тощо. Ефективне проведення розслідувань омбудсманів багато в чому залежить саме від права на доступ до інформації.

Принцип звітності може бути втілений у різні форми: щорічні звіти та доповіді про діяльність інституту, спеціальні доповіді, узагальнені інформації тощо.

Окрім зазначених, при здійсненні своїх функцій омбудсман керується й іншими не менш важливими принципами. На нашу думку, до таких принципів цілком можна віднести і принципи, вироблені європейським омбудсманом для посадових осіб Європейського Союзу, котрих вони повинні дотримуватися у своїй діяльності. При їх виробленні, за словами Н. Діамандураса, бралися до уваги найкращі практики в країнах-членах ЄС і результати консультацій з європейською мережею омбудсманів. До зазначених принципів належать:

- прихильність ідеям Європейського Союзу – посадові особи повинні приймати рішення й давати рекомендації тільки виходячи з інтересів ЄС та його громадян та прагнути відповідати найвищим професійним стандартам;

- чесність – посадові особи повинні керуватися загальноприйнятими правилами поведінки й поводити себе таким чином, ніби знаходяться під ретельним громадським наглядом, не повинні пов'язувати себе будь-якими

фінансовим чи іншими зобов'язаннями, котрі можуть вплинути на виконання ними своїх функцій;

- об'єктивність – повинні бути неупередженими, не допускати дискримінацію, керуватися доказами і готовими вислухати різні думки, визнавати й виправляти помилки;

- повага до інших – повинні з повагою ставитися один до одного та до громадян, бути ввічливими, готовими до співробітництва та допомоги.

- прозорість – повинні вести належний облік своєї діяльності та вітати громадський контроль і перевірку їхніх дій [88, с.1].

Таким чином, усі перелічені і та інші принципи реалізації функцій омбудсмана можна назвати взаємопов'язаними, оскільки вони можуть діяти лише у взаємодії один з одним. Їх можна вважати загальними для всіх омбудсманів незалежно від способу призначення і функціональних обов'язків. Дотримання зазначених принципів має велике теоретичне й практичне значення у механізмі здійснення функцій інституту омбудсмана і сприяють результативності й ефективності його діяльності у сфері забезпечення та захисту прав людини і громадянина та, у кінцевому результаті, побудові демократичної правової держави і громадянського суспільства.

2.4. Основні напрями розвитку і вдосконалення здійснення функцій Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у контексті зарубіжного досвіду

Україна, будучи повноправним членом світового співтовариства, проголосила права людини найвищою цінністю. Так, у ст. 3 Конституції України визначено: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави» [130, ст. 3]. Відповідно до цього, держава взяла на себе зобов'язання створити необхідні умови та визначити механізм належної реалізації

проголошених прав і свобод та передбачити і встановити порядок захисту порушених прав.

Дієвою і невід'ємною частиною даного механізму є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (омбудсман), посада якого була запроваджена на підставі ст. 101 Конституції України [130, ст. 101] та Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [110, с. 1]. Головною метою українського омбудсмана є здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини й громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції.

Важливим критерієм правового статусу омбудсмана є його незалежність від будь-яких державних та інших органів. Відповідно до чинного законодавства, що визначає правовий статус Уповноваженого з прав людини, омбудсман здійснює свої функції у межах своєї компетенції незалежно від органів державної влади і управління, органів місцевого самоврядування, громадських та політичних організацій. Український омбудсман під час здійснення своїх функцій підпорядковується лише законові, міжнародним стандартам у сфері прав людини та керується внутрішніми переконаннями.

У Законі «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» не передбачено окремої статті, яка б визначала функції омбудсмана, однак, виходячи з змісту ст. 3 зазначеного закону, основними напрямками діяльності омбудсмана (функціями) є: захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина суб'єктами, зазначеними у статті 2 цього Закону; запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі; поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина;

запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу [110, ст. 3]. Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» щодо національного превентивного механізму» від 2 жовтня 2012 року, прийнятого відповідно до Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання, функції омбудсмана доповнені функцією національного превентивного механізму, на виконання якої Уповноважений здійснює регулярні відвідування місць, зазначених у статті 13 Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», без попереднього повідомлення про час і мету відвідувань та без обмеження їх кількості; проводить опитування осіб, які перебувають у зазначених місцях з метою отримання інформації стосовно поводження з цими особами і умов їх тримання; вносить органам державної влади, державним органам, підприємствам, установам, організаціям пропозиції щодо попередження катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання тощо [110, ст. 19-1].

Закон закріплює й основні форми здійснення механізму функцій омбудсмана. Так, у ст. 15 Закону передбачається, що актами реагування Уповноваженого щодо порушень положень Конституції України, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини і громадянина є конституційне подання Уповноваженого та подання Уповноваженого до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб [110, ст. 15]. Конституційне подання Уповноваженого – акт реагування до Конституційного Суду України щодо вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційності) закону України чи іншого правового акта. Подання Уповноваженого – акт, який вноситься Уповноваженим до органів державної влади, органів місцевого

самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовим і службовим особам для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина. А ст. 18 зазначеного Закону до таких форм відносить щорічні й спеціальні доповіді Уповноваженого про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та їх посадовими і службовими особами, які порушували своїми діями (бездіяльністю) права і свободи людини і громадянина, та про виявлені недоліки в законодавстві щодо захисту прав і свобод людини і громадянина [110, ст. 18]. Щорічна доповідь повинна містити посилання на випадки порушень прав і свобод людини і громадянина, щодо яких Уповноважений уживав необхідних заходів, на результати перевірок, що здійснювалися протягом року, висновки та рекомендації, спрямовані на поліпшення стану забезпечення прав і свобод людини і громадянина. У разі необхідності Уповноважений може представити Верховній Раді України спеціальну доповідь з окремих питань додержання в Україні прав і свобод людини і громадянина. На нашу думку, щорічна доповідь омбудсмана повинна ґрунтуватися не лише на результатах діяльності омбудсмана, а й на статистичних даних про роботу органів державної влади й місцевого самоврядування, органів прокуратури й внутрішніх справ, громадських та інших неурядових правозахисних організацій.

До форм здійснення механізму функцій омбудсмана відносяться й інші види актів омбудсмана, такі як рекомендація, запит, висновки й інші. Однак, на законодавчому рівні положення про дані види актів омбудсмана не врегульовані. Тому вважаємо за доцільне включити до Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» положення про види, порядок прийняття й опублікування, загальні вимоги до оформлення й змісту, терміни виконання, наслідки невиконання тощо.

В цілому, закріплені у законі функції Уповноваженого, відповідають міжнародним стандартам, яких повинні дотримуватися національні механізми захисту прав людини, і які передбачають, що установи із захисту прав людини повинні виконувати такі функції, як здійснення допомоги у правовій просвіті громадськості та сприянні усвідомлення необхідності поваги прав людини, проведення консультування з будь-яких питань, що стосуються прав людини; здійснення контролю за станом законодавства, судовими та адміністративними рішеннями, що зачіпають прав й свободи людини, підготовка доповідей для відповідних органів; виконання будь-яких функцій, якими уряди можуть наділити їх у зв'язку з зобов'язаннями даної країни по їх міжнародним угодам у галузі прав людини тощо. Відповідно до міжнародних стандартів, в основі реалізації функцій омбудсмана повинні бути покладені правові, ідеологічні й етичні принципи, які вирізняють даний інститут серед інших подібних інститутів захисту прав громадян. Саме можливість керуватися не лише правовими нормами, а й правовими й моральними принципами та ідеалами справедливості, надає змогу омбудсманові розглядати діяльність державних органів, органів управління та їх посадових осіб не тільки з точки зору відповідності їх закону, а комплексно з урахуванням принципів людяності й доцільності їх дій.

Аналіз функціонування Уповноваженого з прав людини виявив низку проблем, які пов'язані, передусім, з недосконалістю чинного законодавства, що регулює його діяльність. Так, не визначеним залишається питання про наділення українського омбудсмана правом законодавчої ініціативи. Хоча Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 2 жовтня 2012 року передбачено, що Уповноважений може вносити в установленому порядку пропозиції щодо вдосконалення законодавства України у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина, однак не встановлено, чи визнається він тим самим суб'єктом права законодавчої ініціативи і якою є процедура внесення таких пропозицій. Якщо виходити із змісту ст. 93 чинної Конституції України, Уповноважений з прав людини не належить до суб'єктів права законодавчої

ініціативи [130, ст. 93]. Тому, на нашу думку, з метою розширення можливостей омбудсмана впливати на законодавство про права людини та підвищення ефективності реалізації функції з удосконалення законодавства й приведення його у відповідність до принципів міжнародного права доцільним є внесення змін до Конституції України, якими наділити Уповноваженого з прав людини правом законодавчої ініціативи з питань, пов'язаних із забезпеченням реалізації й захисту прав і свобод людини і громадянина (а не можливістю звернення до Верховної Ради та до суб'єктів даного права).

Не врегульованими залишаються питання про створення спеціалізованих омбудсманів та визначення їх правового статусу. В зв'язку з цим спроби запровадження деяких посад спеціалізованих омбудсманів носять ситуативний й не організований характер. Так, наприклад, у серпні 2014 року Президент України призначив депутата Мустафу Джемілева своїм уповноваженим у справах кримськотатарського народу. Згідно з указом Президента, посаду уповноваженого вводиться для «забезпечення належних умов для реалізації громадянських, економічних, соціальних і культурних прав кримськотатарського народу як корінного народу України, збереження і розвитку його етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності в складі України» [268, с. 1]. Це стало реакцією на здійснення окупації Криму російськими військами й утиску прав кримськотатарського населення. Однак, на нашу думку, проблема захисту прав національних меншин не обмежується лише якоюсь однією групою, а повинна охоплювати всі групи, що знаходяться на території України. Тому більш доцільним було б запровадження національного спеціалізованого омбудсмана із захисту прав національних меншин, котрий опікувався б й правами кримськотатарського населення в тому числі. До того ж, у функції даного омбудсмана могли б увійти і питання захисту прав трудових мігрантів, що в сучасний період також є актуальним й вимагає нагального вирішення, оскільки явища зовнішньої (міжнародної) трудової міграції набули глобального характеру й супроводжуються численними порушеннями прав мігрантів та членів їх сімей.

Питання про створення інституту омбудсмана із захисту прав мігрантів

активно обговорюється у наукових колах та серед практиків й представників міграційних служб. Наприклад, у травні 2013 року на Міжнародній конференції за участі уповноважених з прав людини з країн СНД, що проходила у місті Єкатеринбурзі (Росія) під красномовною назвою «Розвиток консолідуючого потенціалу омбудсманів для вирішення проблем у сфері міграції та захисту прав мігрантів», брали участь не лише омбудсмани та представники міграційних служб і органів влади країн СНД, а й представники інших іноземних держав та різних громадських організацій, що спеціалізуються на роботі з мігрантами. Під час конференції учасники ділилися досвідом та знаннями щодо захисту прав трудових мігрантів, біженців та осіб, що шукають притулку, обговорювали проблеми їх соціокультурної адаптації, проблеми дискримінації прав іноземних осіб з боку органів державної влади та потенційних роботодавців, проблеми легалізації та визначення правового статусу мігрантів. Захисту своїх прав потребують не лише трудові мігранти з України, а й іноземні іммігранти, що перебувають на території нашої країни. На даний час гарантії забезпечення прав іноземців щодо в'їзду, перебування, набуття громадянства та працевлаштування не достатньо врегульовані на законодавчому рівні й не передбачають дієвих механізмів захисту. Іноземці в Україні мають обмежений доступ до статусу тимчасового та постійного перебування, обмеженою є можливість набуття громадянства України, низькою є участь мігрантів у суспільному житті, а у законодавстві бракує положень про забезпечення рівних умов для працевлаштування, незалежно від громадянства, на низькому рівні залишається обізнаність мігрантів з наявними механізмами захисту своїх прав тощо. Тому у завдання омбудсмана у захисті прав трудових мігрантів має входити також розв'язання найбільш гострих проблем, пов'язаних із дотриманням прав цієї категорії осіб, в тому числі, у протидії проявам ксенофобії та насильства по відношенню до іноземних мігрантів. Оскільки права трудових мігрантів й представників національних меншин багато в чому є схожими й взаємопов'язаними, їх захист доцільно було б покласти на омбудсмана з питань міграційної політики та захисту національних меншин.

Обговорюються питання і щодо створення інших спеціалізованих омбудсманів, зокрема, бізнес-омбудсманів, фінансових омбудсманів, страхових, банківських тощо. Впорядкувати принципи створення та організації діяльності спеціалізованих омбудсманів можна за допомогою спеціального закону. Тому слушною, на наш погляд є думка Л. В. Голяк, яка пропонує внести зміни до Конституції України, якими передбачити можливість створення спеціалізованих омбудсманів на загальнодержавному, регіональному, муніципальному рівнях; розробити законопроект «Про основи діяльності спеціалізованих омбудсманів в Україні» і з урахуванням досвіду зарубіжних країн, рекомендацій Венеціанської комісії та «Паризьких принципів», розробити типові положення про спеціалізованих омбудсманів, які стали би підґрунтям для створення мережі спеціалізованих омбудсманів в Україні [77, с. 186].

Законодавство закріплює низку гарантій незалежності омбудсмана, зокрема, таких як імунітет; заборона займати посади державного службовця та брати участь у представницьких органах; заборона займатися підприємницькою та іншою оплачуваною діяльністю, за винятком викладацької, наукової та творчої діяльності; матеріальні та фінансові гарантії. Це пояснюється тим, що, захищаючи права людини, омбудсман має бути максимально захищений від можливості застосування до нього державного примусу. Функціонування Уповноваженого з прав людини як незалежного й демократичного інституту безпосередньо залежить від особистих якостей омбудсмана. Тому до кандидатів на посаду омбудсмана висуваються високі професійні й моральні вимоги.

Досвід розвитку інституту Уповноваженого з прав людини у країнах Східної Європи, зокрема й України, свідчить, як слушно зазначає А. Ю. Сунгуров, про необхідність посилення його незалежності не лише від структур виконавчої, а й представницької влади, оскільки саме депутати, незадоволені принциповою позицією Уповноваженого, часто-густо стають ініціаторами його «приборкання» [248, с. 283-285] чи не приділяють належної уваги його ініціативам та залишають без розгляду пропозиції щодо удосконалення законодавства. Принцип незалежності омбудсмана забезпечує

його можливість розглядати справи та робити висновки з достатнім ступенем об'єктивності й неупередженості, без будь-якого зовнішнього впливу.

Уповноважений з прав людини, як й інші омбудсмани світу, не має імперативних владних повноважень, однак наділений достатньою компетенцією для виконання покладених на нього функцій. До основних функцій омбудсмана належить контрольна функція, однак він не може застосовувати до органів влади та посадових осіб заходи примусу, а його вказівки носять рекомендаційний характер. Тому, на думку багатьох науковців, контрольна функція омбудсмана має двояку природу і має ознаки державного й громадського контролю. На думку Б. С. Галяутдінова, контрольні правовідносини за участю уповноваженого з прав людини слід розглядати як публічно-правові, засновані на нормах конституційного права, відносини, що уявляють собою юридичний зв'язок між уповноваженим та підконтрольним суб'єктом, і має за мету поновлення порушених прав й свобод людини й громадянина шляхом коригування адміністративних процедур підконтрольних суб'єктів чи удосконалення чинного законодавства [72, с. 7].

У перелік підконтрольних уповноваженому органів входять органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, юридичні особи публічного та приватного права. Не конкретизується у Законі «Про Уповноваженого з прав людини» підконтрольність уповноваженому таких органів, як військова та правоохоронна адміністрація, не розповсюджується компетенція уповноваженого й на судову гілку влади. Щодо останнього, то у юридичній літературі дискутується питання про можливість включення у функції омбудсмана контролю за діяльністю судів шляхом розгляду скарг громадян та можливість приймати участь у судових засіданнях та внесення касаційного протесту на рішення суду в тих випадках, коли, на думку Уповноваженого, мало місце порушення законодавства при розгляді тієї чи іншої справи.

Контрольні функції омбудсмана можуть бути розширенні у зв'язку з прийняттям 14 жовтня 2014 року нового Закону України «Про прокуратуру», яким відмінено функції прокуратури загального нагляду.

Діяльність омбудсмана під час реалізації його функцій повинна здійснюватися відкритими методами й бути направлена на підвищення його ролі у конституційно-правовому механізмі захисту прав людини.

Ключовою проблемою залишається проблема налагодження механізму взаємодії з органами державної влади й управління, судовою системою та органами прокуратури. Інститут омбудсмана, виконуючи функції допоміжного контролюючого органу, які пов'язані із функціями інших правозахисних установ відносинами координації, приймає участь в усіх елементах механізму забезпечення прав і свобод людини і громадянина і при виконанні своїх функцій не може діяти відокремлено від інших державних органів та правозахисних установ. Співпраця омбудсмана з іншими національними правозахисними установами повинна відбуватися на основі партнерських та конструктивних взаємовідносин. На нашу думку, способом регулювання таких взаємовідносин й усунення перетинання функцій інституту омбудсмана з функціями інших структур державної та муніципальної влади, правозахисних органів та громадських організацій можуть стати стратегічні двосторонні угоди про співпрацю між омбудсманом та органами державної влади, зокрема, судовими та правоохоронними органами. Активізувати діяльність та взаємовідносини судових і позасудових механізмів правового захисту, державних і недержавних організацій, посилити координацію діяльності парламентського та інших видів омбудсманів, державних органів, до компетенції яких віднесені питання захисту прав і свобод людини і громадянина можна також за допомогою спеціального Положення про координацію діяльності щодо захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні.

Важливим напрямом діяльності омбудсмана є здійснення правовиховної й інформаційно-просвітницької діяльності. Відсутність ефективної системи правової просвіти й виховання призводять до зниження правосвідомості

громадян, до поширення правового нігілізму й неповаги до закону, до росту порушень прав людини й громадянина з боку адміністрації й посадових осіб та неналежного виконання ними своїх обов'язків, й, в кінцевому результаті, являється перепоною у розбудові правової держави, заснованої на верховенстві права. Тому серед першочергових завдань омбудсмана повинні бути комплексні завдання просвіти й пропаганди серед населення знань про права людини й способи їх захисту. Особливу увагу слід приділяти правовому вихованню молоді. Для цього активізувати проведення у школах й інших учбових закладах зустрічей з учнівською та студентською аудиторією, обговорення з ними питань дотримання прав людини й способів їх захисту, розгляду конкретних ситуацій й правил поведінки, можливості утворення в учбових закладах посад уповноважених із захисту прав учасників освітнього процесу тощо.

Таким чином, пріоритетними напрямками діяльності Уповноваженого з прав людини мають стати сприяння поновленню порушених прав й свобод людини й громадянина, моніторинг дотримання прав людини та чинного законодавства, що зачіпає права людини, внесення пропозицій щодо удосконалення законодавства та приведення його у відповідність до світових стандартів та загальноприйнятих принципів й норм міжнародного права, здійснення правової просвіти громадян з питань прав і свобод людини й громадянина, форм і методів їх захисту, сприяння органам влади й управління, органам місцевого самоврядування у створенні дієвої системи захисту прав людини та умов для розвитку інститутів громадянського суспільства.

Для успішного виконання покладених на уповноваженого функцій необхідним, на нашу думку, є бачення перспектив розвитку даного інституту та визначення способів досягнення очікуваних результатів. Для цього було б доцільним створення стратегічного плану діяльності омбудсмана, котрий визначав би пріоритетні напрямки його діяльності на перспективу з урахуванням політико-економічної ситуації в країні та наявних у омбудсмана ресурсів, сприяв би попередженню порушень прав громадян у сфері їх відносин із владою. До того ж, доцільним, на нашу думку, було б вироблення єдиної методології й

концептуальних підходів до проблем вирішення прав й свобод людини й громадянина всіма видами омбудсманів та іншими правозахисними організаціями, визначся критеріїв ефективності діяльності, які б дозволяли об'єктивно оцінювати досягнуті результати.

Висновки до другого розділу

1. Спираючись на загальнонаукові позиції щодо критеріїв класифікації функцій інших правових інститутів, явищ, суб'єктів публічної влади та інших суб'єктів суспільних відносин, можна запропонувати наступну типологію критеріїв класифікації функцій омбудсманів, які, з метою побудови теоретичної моделі функцій омбудсманів, доцільно класифікувати: за головною метою та завданнями їх діяльності; за об'єктною основою – сферою суспільних відносин, на які омбудсмани впливають в процесі своєї діяльності; за суб'єктним складом – суб'єктами, на захист прав і інтересів яких спрямована діяльність омбудсманів; основними напрямками, видами та елементами діяльності; територіальною спрямованістю їх діяльності; способами, засобами та методами реагування.

2. Основні напрями й види діяльності омбудсмана визначають широту діапазону здійснюваних ним функцій, які у своїй сукупності складають органічну систему, направлену на вирішення основних цілей й завдань даного інституту. На основі проведеного аналізу функцій, які виконуються омбудсманами різних країн, пропонується наступна система основних функцій омбудсмана: 1) об'єктні функції: (а) загальні, обумовлені змістом окремих груп прав (політичних, економічних соціальних, екологічних тощо) та (б) спеціальні – спрямовані на захист конкретних прав людини (на здоров'я, інформацію, якісне надання споживчих послуг, рівність прав і можливостей чоловіків та жінок тощо); 2) суб'єктні функції, обумовлені змістом та формою правозахисної діяльності омбудсманів: (а) універсального характеру (функції загальнодержавних омбудсманів, що спеціалізуються на усьому діапазоні прав людини) або (б) які мають певну спеціалізацію у сфері забезпечення й охорони

прав окремих соціально незахищених груп й верств населення (функції омбудсманів з питань прав неповнолітніх, людей похилого віку, інвалідів, військовослужбовців, національних меншин, мігрантів тощо); 3) за основними напрямками, видами та елементами діяльності та способами, засобами та методами реагування (правозахисна, правовідновлювальна, превентивна (попереджувальна), нормотворча функції; контрольні-наглядові; правовиховні; інформаційно-консультативні; 4) територіальні функції (функції загальнодержавних, регіональних, муніципальних омбудсманів).

3. Механізм здійснення функцій омбудсмана – це сукупність засобів, способів, форм, методів і принципів діяльності омбудсмана, які застосовуються ним у боротьбі з проявами неналежного управління, перевищення владою, бюрократичного свавілля тощо, а також для підвищення підзвітності уряду й його офіційних осіб перед громадськістю, забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, надання їм допомоги у реалізації своїх прав та відновленні прав у випадку їх порушення. Використовуючи метод аналогії, при виробленні теоретичної моделі здійснення функцій омбудсмана було використано наукові дослідження щодо реалізації функцій органів державного управління та інших суб'єктів суспільних відносин, що здійснюють повноваження у сфері захисту прав людини, та досвід практичної діяльності омбудсманів з урахуванням їх видів та специфіки правового статусу.

4. До основних засобів здійснення функцій омбудсмана відноситься проведення контролю й нагляду за діяльністю органів державної влади і управління, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб за дотриманням законодавства про захист прав людини й громадянина, за діяльністю компетентних структур та правомочних осіб, зобов'язаних за службовим обов'язком надавати належну допомогу громадянам у сфері реалізації й захисту прав і свобод.

5. До основних способів здійснення функцій омбудсмана відносяться розгляд скарг, заяв і повідомлень громадян та проведення розслідувань за фактами зазначених в них порушень, а також проведення розслідувань за

власною ініціативою, застосування попереджувальних (превентивних) заходів та морального, ідеологічного й інформаційного впливу, сприяння застосуванню заходів примусу до винних у порушенні прав людини чи неналежному вирішенні їх звернень органів й посадових осіб, проведення моніторингу чинного законодавства та надання експертної оцінки законодавчих проектів на предмет відповідності їх міжнародним стандартам з прав людини, забезпечення координації й взаємодії усіх органів й осіб у сфері реалізації й захисту прав людини тощо.

б. Формами реалізації функцій омбудсмана є зовнішні прояви безпосередніх видів практичної діяльності омбудсмана, направлених на нормалізацію процесу здійснення прав і свобод людини й громадянина, до яких відносяться звернення у державні органи й органи місцевого самоврядування, у міжнародні органи із захисту прав людини, у засоби масової інформації, оскарження дій (бездіяльності) посадових осіб, що порушують права громадян, публічні виступи тощо та акти правового характеру, такі як рекомендації, висновки, запити, подання, доповіді та інші. Характерною особливістю актів реагування омбудсмана являється відсутність імперативного характеру, що не дозволяє омбудсманові безпосередньо коригувати, призупиняти чи відмінити рішення будь-яких органів та посадових осіб, які, на його думку, в тій чи іншій мірі порушують чи можуть порушити права людини. Для забезпечення виконання прийнятих рішень омбудсманом використовуються спеціальні методи, що уявляють собою сукупність прийомів й способів, направлених на досягнення мети й завдань, поставлених перед омбудсманом. До таких методів відносяться методи переконання, рекомендацій, заохочення, стимулювання, виховання, пропаганди тощо. Основним вважається метод переконання, котрий, за допомогою впливу на свідомість осіб з використанням різних роз'яснювальних і виховних заходів, стимулює до формування внутрішнього переконання у доцільності дотримання юридичних приписів щодо захисту прав людини й, у кінцевому результаті, до належного виконання своїх обов'язків та правомірної поведінки.

7. Основним підґрунтям механізму здійснення функцій омбудсмана є визнані світовим співтовариством є правові, ідеологічні й етичні принципи його діяльності. До основних принципів здійснення функцій омбудсмана відносяться принципи незалежності, політичної нейтральності, конституційності і законності, поваги до гідності особистості, терпимості й толерантності, чесності й об'єктивності, безперервності функціонування, відкритості та публічності, субсидіарності та координації, вільного доступу до інформації, звітності й прозорості.

8. З метою підсилення й стимулювання розвитку механізмів захисту прав та свобод людини і громадянина та налагодження зв'язків і більш чіткої координації взаємодії омбудсманів з іншими правозахисними установами, усунення дублювання окремих функцій пропонується запроваджувати практику укладання двосторонніх чи багатосторонніх угод про співпрацю та обмін інформацією, а також закріпити на законодавчому рівні основні напрямлення й принципи взаємодії між даними органами, конкретні форми, методи й механізм реалізації такої взаємодії й співробітництва.

9. Для більш повного забезпечення дотримання та захисту прав людини у системі правосуддя пропонується наділити парламентського омбудсмана функціями щодо розгляду скарг громадян з питань дотримання їхніх прав на справедливий судовий розгляд (на процесуальний порядок розгляду справ), проведення моніторингу дотримання прав людини у сфері правосуддя та направлення пропозицій в органи державної влади щодо усунення виявлених недоліків та удосконалення законодавства й правозастосувальної практики, здійснення інформаційно-просвітницької діяльності з даного питання.

10. Для впорядкування форм здійснення функцій омбудсмана доцільним є внесення змін до законодавства України з прав людини, якими передбачити положення про види, загальні вимоги до оформлення й змісту, порядок прийняття й опублікування актів омбудсмана, терміни виконання, наслідки невиконання тощо.

11. З метою розширення можливостей омбудсмана впливати на законодавство про права людини та підвищення ефективності реалізації функції з удосконалення законодавства й приведення його у відповідність до принципів міжнародного права доцільним є наділення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини правом законодавчої ініціативи з питань, пов'язаних із забезпеченням реалізації й захисту прав і свобод людини і громадянина.

12. Зважаючи на сучасні світові тенденції розвитку й інституціональної спеціалізації функцій омбудсмана доцільним вважаємо прийняття окремого законодавчого акту, який би передбачав принципи створення, організації діяльності та визначення функцій спеціалізованих, регіональних та муніципальних омбудсманів, та розроблення типових положень про даного виду омбудсманів.

Висновки

У дисертаційній роботі запропоновано наукові положення, що в сукупності вирішують важливу наукову проблему в галузі конституційного права щодо правової природи, системи та механізму реалізації функцій омбудсманів у сучасному світі. Реалізовані мета і завдання дослідження дають підстави для формулювання таких висновків і рекомендацій:

1. Функції є найбільш важливим елементом конституційно-правового статусу будь якого органу чи посадової особи публічної влади та інших суспільних інституцій. Як основні нормативно-регламентовані напрями діяльності омбудсманів, вони визначають сутність цього інституту та його видову характеристику.

Під функціями омбудсмана слід розуміти основні напрями та види нормативно-регламентованої й організаційно-забезпеченої правозахисної діяльності омбудсмана, а також способи його впливу на суспільні відносини, що розкривають якісну характеристику даного інституту, його соціальну сутність й призначення, визначають його місце і роль у забезпеченні реалізації й захисті прав і свобод людини і громадянина. Основними ознаками функцій омбудсмана є те, що вони спрямовані на досягнення й реалізацію головної мети даного інституту, розкривають його соціальне призначення, визначають способи й особливості організації різних типів і видів омбудсманів та форми і методи їх діяльності й реагування.

2. Генезис та модифікація функцій омбудсмана пов'язані із розвитком інституту омбудсмана в цілому та його становленням у різних правових системах і країнах з різними формами правління та політичного устрою, яке відбувалося з урахуванням правових і культурних традицій відповідної держави, в зв'язку з чим його функції в різних країнах та у різні періоди часу мають різне наповнення. Дослідження історії розвитку інституту омбудсмана дозволяє виділити основні етапи (періоди) генезису його функцій:

- «скандинавський» період – зародження інституту омбудсмана й закріплення функцій контролю за діяльністю судів та адміністративних органів:

- «класичний» період – розвиток функцій виявлення фактів «неналежного управління» (maladministration), сприяння підвищенню якості надання публічних послуг й посилення парламентського контролю за діяльністю адміністрації, розвиток функції медіатора, розповсюдження контрольно-наглядових функцій на органи місцевої адміністрації, зникнення функцій контролю за судовою владою, віднесення функцій сприяння реалізації прав окремих громадян до категорії опосередкованих;

- «посттоталітарний» період – розвиток функцій посередника між суспільством і владою, функції поновлення цілісності соціальної системи країни, функції нагляду за дотриманням прав людини органами влади і управління, правовідновлювальної функції та позасудового розгляду конфліктів, функцій удосконалення законодавства, сприяння реалізації та оцінювання здійснення принципу належного управління у сфері державного адміністрування, правової просвіти населення, розвитку міжнародного співробітництва, консультативні й координаційні функції;

- «новітній» період – розвиток інституціональної спеціалізації омбудсманів і виконання функцій забезпечення реалізації прав людини у різних сферах суспільних відносин та різних найбільш вразливих категорій населення, розповсюдження функцій контролю і нагляду на діяльність регіональних й муніципальних органів влади і управління.

3. Функції інституту омбудсмана полягають, передусім, в оптимізації й удосконаленні діяльності органів управління та сприянні реалізації парламентського контролю за діями органів виконавчої влади, що слугує усуненню прогалин в управлінні та покращенню адміністрування та підвищенню авторитету влади та, в кінцевому результаті, захисті прав і законних інтересів громадян, розвитку демократії і утвердженні верховенства закону. Тенденція сучасної спеціалізації функцій омбудсмана полягає у використанні його

можливостей у захисті прав людини в окремих сферах життєдіяльності або як інституціональної гарантії окремих прав громадян.

4. Інститут омбудсмана належить до недержавних національних правозахисних інститутів, які створюються для контролю над діяльністю органів державної влади з метою дотримання ними прав та свобод людини й громадянина й приймає участь в усіх елементах механізму забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Місце функцій інституту омбудсмана у системі функцій інших правозахисних установ дозволяє більш чітко зрозуміти природу і призначення даного інституту, шляхи та способи взаємодії даних органів, від підвищення якості котрої залежить рівень забезпеченості та захищеності прав людини. Відмінності виконання функцій омбудсманом від виконання аналогічних функцій іншими державними правозахисними органами полягають в наступному:

- функції омбудсмана направлені на сферу взаємовідносин держави й громадянина, управлінську діяльність держави з метою підвищення якості надання публічних послуг органами державної влади й управління та їх посадовими особами та дотримання ними прав і свобод людини;

- функція попередження порушень прав людини надає омбудсману можливість діяти за власною ініціативою;

- можливістю при виконанні покладених на омбудсмана функцій керуватися не лише нормами права, а й нормами моралі та етики, принципами справедливості та доцільності;

- відсутністю правових гарантій, що забезпечують обов'язковість рішень омбудсмана, юридична сила яких ґрунтується не на законі, а на переконливості доводів й силі авторитету самого омбудсмана як особистості.

5. На доктринальному рівні критерії класифікації функцій інституту омбудсмана є мало дослідженими й не мають одностайності щодо важливих моментів класифікації. Спираючись на загальнонаукові позиції щодо критеріїв класифікації функцій інших правових інститутів, явищ, суб'єктів публічної влади та інших суб'єктів суспільних відносин, можна запропонувати наступну

типологію критеріїв класифікації функцій омбудсманів, які, з метою побудови теоретичної моделі функцій омбудсманів, доцільно класифікувати: за головною метою та завданнями їх діяльності; за об'єктною основою – сферою суспільних відносин, на які омбудсмани впливають в процесі своєї діяльності; за суб'єктивним складом – суб'єктами, на захист прав і інтересів яких спрямована діяльність омбудсманів; основними напрямками, видами та елементами діяльності; територіальною спрямованістю їх діяльності; способами, засобами та методами реагування.

6. Основні напрями й види діяльності омбудсмана визначають широту діапазону здійснюваних ним функцій, які у своїй сукупності складають органічну систему, направлену на вирішення основних цілей й завдань даного інституту. На основі проведеного аналізу функцій, які виконуються омбудсманами різних країн, пропонується наступна система основних функцій омбудсмана: 1) об'єктні функції: (а) загальні, обумовлені змістом окремих груп прав (політичних, економічних соціальних, екологічних тощо) та (б) спеціальні – спрямовані на захист конкретних прав людини (на здоров'я, інформацію, якісне надання споживчих послуг, рівність прав і можливостей чоловіків та жінок тощо); 2) суб'єктні функції, обумовлені змістом та формою правозахисної діяльності омбудсманів: (а) універсального характеру (функції загальнодержавних омбудсманів, що спеціалізуються на усьому діапазоні прав людини) або (б) які мають певну спеціалізацію у сфері забезпечення й охорони прав окремих соціально незахищених груп й верств населення (функції омбудсманів з питань прав неповнолітніх, людей похилого віку, інвалідів, військовослужбовців, національних меншин, мігрантів тощо); 3) за основними напрямками, видами та елементами діяльності та способами, засобами та методами реагування (правозахисна, правовідновлювальна, превентивна (попереджувальна), нормотворча функція; контрольно-наглядова; правовиховна; інформаційно-консультативна; 4) територіальні функції (функції загальнодержавних, регіональних, муніципальних омбудсманів).

7. Механізм здійснення функцій омбудсмана – це сукупність засобів, способів, форм, методів і принципів діяльності омбудсмана, які застосовуються ним у боротьбі з проявами неналежного управління, перевищення владою, бюрократичного свавілля тощо, а також для підвищення підзвітності уряду й його офіційних осіб перед громадськістю, забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, надання їм допомоги у реалізації своїх прав та відновленні прав у випадку їх порушення. Використовуючи метод аналогії, при виробленні теоретичної моделі здійснення функцій омбудсмана було використано наукові дослідження щодо реалізації функцій органів державного управління та інших суб'єктів суспільних відносин, що здійснюють повноваження у сфері захисту прав людини, та досвід практичної діяльності омбудсманів з урахуванням їх видів та специфіки правового статусу.

8. До основних засобів здійснення функцій омбудсмана відноситься проведення контролю й нагляду за діяльністю органів державної влади і управління, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб за дотриманням законодавства про захист прав людини й громадянина, за діяльністю компетентних структур та правомочних осіб, зобов'язаних за службовим обов'язком надавати належну допомогу громадянам у сфері реалізації й захисту прав і свобод.

9. До основних способів здійснення функцій омбудсмана відносяться розгляд скарг, заяв і повідомлень громадян та проведення розслідувань за фактами зазначених в них порушень, а також проведення розслідувань за власною ініціативою, застосування попереджувальних (превентивних) заходів та морального, ідеологічного й інформаційного впливу, сприяння застосуванню заходів примусу до винних у порушенні прав людини чи неналежному вирішенні їх звернень органів й посадових осіб, проведення моніторингу чинного законодавства та надання експертної оцінки законодавчих проектів на предмет відповідності їх міжнародним стандартам з прав людини, забезпечення координації й взаємодії усіх органів й осіб у сфері реалізації й захисту прав людини тощо.

10. Формами реалізації функцій омбудсмана є зовнішні прояви безпосередніх видів практичної діяльності омбудсмана, направлених на нормалізацію процесу здійснення прав і свобод людини й громадянина, до яких відносяться звернення у державні органи й органи місцевого самоврядування, у міжнародні органи із захисту прав людини, у засоби масової інформації, оскарження дій (бездіяльності) посадових осіб, що порушують права громадян, публічні виступи тощо та акти правового характеру, такі як рекомендації, висновки, запити, подання, доповіді та інші. Характерною особливістю актів реагування омбудсмана являється відсутність імперативного характеру, що не дозволяє омбудсманові безпосередньо коригувати, призупиняти чи відмінити рішення будь-яких органів та посадових осіб, які, на його думку, в тій чи іншій мірі порушують чи можуть порушити права людини. Для забезпечення виконання прийнятих рішень омбудсманом використовуються спеціальні методи, що уявляють собою сукупність прийомів й способів, направлених на досягнення мети й завдань, поставлених перед омбудсманом. До таких методів відносяться методи переконання, рекомендацій, заохочення, стимулювання, виховання, пропаганди тощо. Основним вважається метод переконання, котрий, за допомогою впливу на свідомість осіб з використанням різних роз'яснювальних і виховних заходів, стимулює до формування внутрішнього переконання у доцільності дотримання юридичних приписів щодо захисту прав людини й, у кінцевому результаті, до належного виконання своїх обов'язків та правомірної поведінки.

10. Основним підґрунтям механізму здійснення функцій омбудсмана є визнані світовим співтовариством є правові, ідеологічні й етичні принципи його діяльності. До основних принципів здійснення функцій омбудсмана відносяться принципи незалежності, політичної нейтральності, конституційності і законності, поваги до гідності особистості, терпимості й толерантності, чесності й об'єктивності, безперервності функціонування, відкритості та публічності, субсидіарності та координації, вільного доступу до інформації, звітності й прозорості.

11. З метою підсилення й стимулювання розвитку механізмів захисту прав та свобод людини і громадянина та налагодження зв'язків і більш чіткої координації взаємодії омбудсманів з іншими правозахисними установами, усунення дублювання окремих функцій пропонується запроваджувати практику укладання двосторонніх чи багатосторонніх угод про співпрацю та обмін інформацією, а також закріпити на законодавчому рівні основні напрямлення й принципи взаємодії між даними органами, конкретні форми, методи й механізм реалізації такої взаємодії й співробітництва.

12. Для більш повного забезпечення дотримання та захисту прав людини у системі правосуддя пропонується наділити парламентського омбудсмана функціями щодо розгляду скарг громадян з питань дотримання їхніх прав на справедливий судовий розгляд (на процесуальний порядок розгляду справ), проведення моніторингу дотримання прав людини у сфері правосуддя та направлення пропозицій в органи державної влади щодо усунення виявлених недоліків та удосконалення законодавства й правозастосувальної практики, здійснення інформаційно-просвітницької діяльності з даного питання.

13. Для впорядкування форм здійснення функцій омбудсмана доцільним є внесення змін до законодавства України з прав людини, якими передбачити положення про види, загальні вимоги до оформлення й змісту, порядок прийняття й опублікування актів омбудсмана, терміни виконання, наслідки невиконання тощо.

14. З метою розширення можливостей омбудсмана впливати на законодавство про права людини та підвищення ефективності реалізації функції з удосконалення законодавства й приведення його у відповідність до принципів міжнародного права доцільним є наділення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини правом законодавчої ініціативи з питань, пов'язаних із забезпеченням реалізації й захисту прав і свобод людини і громадянина.

15. Зважаючи на сучасні світові тенденції розвитку й інституціональної спеціалізації функцій омбудсмана доцільним вважаємо прийняття окремого законодавчого акту, який би передбачав принципи створення, організації

діяльності та визначення функцій спеціалізованих, регіональних та муніципальних омбудсманів, та розроблення типових положень про даного виду омбудсманів.

Список використаних джерел

1. Абрамов А. И. Проблемы реализации регулятивной функции права : автореф. дис. на соиск. уч. степени канд. юрид. наук : спец. - 12.00.01 – «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» /А. И. Абрамов; Самарская государственная экономическая академия – Самара, 2005. – 26 с.
2. Абрамов А. И. Регулятивная функция права в системе функций права и в системе социальной регуляции. [Электронный ресурс] /А. И. Абрамов - режим доступа: <http://www.jourclub.ru/33/1639/4>
3. Абрамов А. И. Понятие и значение регулятивной функции права /А. И. Абрамов // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. - Серия: Юриспруденция / Отв. ред. Р. Л. Хачатуров. - Тольятти, 2002. - Вып. 25. - С. 3-17.
4. Аверкиев И. В. Защита прав человека в России 1996-2003: сборник статей /И. В. Аверкиев – Пермь: Пермская гражданская палата, 2003. - 110 с.
5. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления /В. Б. Аверьянов – К.: Наукова думка, 1979. – 150 с.
6. Австрийская Республика. Конституция и законодательные акты /Перевод с немецкого //Сост.: Морщакова Т.Г.; Редкол.: Барабашев Г.В., Жидков О.А., Ильинский И.П. (Под ред., вступ. ст.), Калямин Г.П., Страшун Б.А., Туманов В.А., Чиркин В.Е. - М.: Прогресс, 1985. – 429 с.
7. Автономов А. С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий /А. С. Автономов; Фонд развития парламентаризма в России. - М.: ООО "Фирма Инфограф" ,1999. – 383 с.
8. Азаров А. Я. Система защиты прав и свобод человека. Учебное пособие /А. Я. Азаров – М.: Московская школа прав человека, 2007. – 341 с.
9. Александров Н. Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма /Н. Г. Александров — М.: Госюриздат, 1961. – 271 с.

10. Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. / С. С. Алексеев. – М. : Юридическая литература. - Т.1. - 1981. – 359 с.
11. Альварес Мануэл Гарсиа. Опыт деятельности регионального Уполномоченного по правам человека / Мануэл Гарсиа Альварес // Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах : В 2 т. / под ред. А.Ю. Сунгурова. – СПб. : “БОРВИК СПб”, 1999. – Т. 2 : Региональный омбудсман. – С. 73-83.
12. Аметистов Э. М. Защита прав и свобод человека внесудебными органами /Э. М. Аметистов //Обеспечение прав и свобод человека в национальном праве: Сб.обзоров. - М., 1989. - С.27-38
13. Амирова Р. Р. Организационно-правовые вопросы деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: на примере Республики Татарстан: автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. – «Конституционное право ; муниципальное право» / Р. Р. Амирова; Казанский государственный университет. - Казань, 2006. - 27 с.
14. Амосов К. М. Акты уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах : автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 – «Конституционное право; Муниципальное право» / К. М. Амосов; Казанский государственный университет - Казань, 2006. - 20 с.
15. Андрусенко О. М. До питання про зовнішні функції сучасної держави / О. М. Андрусенко // «Наукові записки НаУКМА»: тематичний випуск «Юридичні науки». - 2006. – С. 43-46
16. Анисимов П. В., Лазарев В. М. Метод правозащитного регулирования: монография / П. В. Анисимов, В. М. Лаазарев ; МОУ «Волжский институт экономики, педагогики и права». - Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2005. – 202 с.
17. Антонович М. М. Еволюція поняття прав людини та проблема їх класифікації / М. М. Антонович // Наукові записки НаУКМА. Політичні науки. – К. : КМ Академія, 2005. – т. 45. – 82 с.

18. Архипов С. В. Проблемы разграничения контроля и надзора в сфере государственного управления / С. В. Архипов // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. – Выпуск №44 – 2007. - Т.18. – С.30-32
19. Астахов П. А. Важнейшая функция омбудсмана - борьба с чиновничьим произволом [электронный ресурс] / П. А. Астахов // Сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка. – режим доступа: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=4724>
20. Атаманчук Г. В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования / Г. В. Атаманчук – М.: Юридическая литература, 1975. – 240 с.
21. Афанасьев В. Г. Общество: системность, познание и управление / В. Г. Афанасьев -М., 1981. - 432с.
22. Афанасьев В. Г. Человек в управлении обществом / В. Г. Афанасьев - М.: Политиздат, 1977. – 381 с.
23. Бабаев С. В Теория функции современного российского государства: автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 – «Теория и история права и государства; история правовых учений» / С. В. Бабаев; Нижегородская академия МВД России – Нижний Новгород, 2001. – 25 с.
24. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов и факультетов / М. В. Баглай – М.: НОРМА–ИНФРА • М, 1998. – 752 с.
25. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов / М. В. Баглай – М.: Норма, 2000. – 784 с.
26. Базилев Б. Т. Юридическая ответственность: Общеетеоретический аспект / Б. Т. Базилев - Красноярск: Изд-во Красноярского ун-та, 1985. – 120 с.
27. Байтин М. И. О принципах и функциях права: новые моменты / М. И. Байтин //Правоведение. – 2000. - №3. – С. 12-16

28. Байтин М. И. и др. Теория государства и права: Курс лекций / М. И. Байтин, Н. А. Баринов, Ф. А. Григорьев, А. И. Демидов и др. / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, 2001. - 776 с.
29. Банах С. В. Деякі особливості функцій омбудсманів у справах неповнолітніх / С. В. Банах // [Електронний ресурс] // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 3. – С. 48–50. – Режим доступу: http://pap.in.ua/3_2014/14.pdf
30. Банах С. В. Контрольно-наглядові функції омбудсмана в країнах сталої демократії / С. В. Банах // Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер.: Юридичні науки. – 2014. – Вип. 3. – Т. 1. – С. 102–106.
31. Банах С. В. Генеза функцій інституту омбудсмана у зарубіжних країнах / С. В. Банах // [Електронний ресурс] // Електронне наукове видання «Юридичний науковий електронний журнал». – 2014. – № 4. – С. 50–53. – Режим доступу: http://lsej.org.ua/4_2014/12.pdf
32. Баранов Н. А. Права человека как фундаментальная цель в деятельности политико-административных систем европейских стран [электронный ресурс] – режим доступа: http://nicbar.ru/adm_sist_lekzia9.htm
33. Бардиер Г. Л. Институт уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: учеб. пособие / Г. Л. Бардиер, Е. Л. Бестужев, И. Ф. Вершинина /под ред. Сунгурова А.Ю./ - СПб.: Норма, 2003. - 311 с.
34. Батанов О. В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О. В. Батанов ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2000. – 257 с.
35. Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник для вузов / Д. Н. Бахрах - М., Норма, 2000. – 640 с.
36. Бачило И. Л. Организация советского государственного управления (правовые проблемы оформления и реализации) / И. Л. Бачило – М.: Юридическая литература, 1976. – 200 с.
37. Бегаева А. А. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации: автореф. дисс. на соискание уч. степени кандид. юрид. наук.: спец.

12.00.02 «Конституционное право ; Муниципальное право» /А. А. Бегаева; Московская государственная юридическая академия - М.,2004. – 24 с.

38. Беляев В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: дис. на соиск. уч. степени д-ра юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / Валерий Петрович Беляев; Саратовская государственная академия права - Саратов, 2006. – 436 с.

39. Бессарабов В. Г. Кашаев К. А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина / В. Г. Бессарабов, К. А. Кашаев — М.: Издательский дом "Городец", 2007. - 463 с.

40. Бессолицин А. Г. Цели и функции юридических мер защиты : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12. 00. 01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» /А. Г. Бессолицин; Казанский государственный университет – Казань, 2008. – 26 с.

41. Бестужева Е. В. Современное состояние и развитие правовой законности в Российском государстве : автореф. дис. на соиск. уч. степени канд. юрид. наук. : спец. - 12.00.01 – «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» /Е. В. Бестужева; Костромской государственный технологический университет – Кострома, 2008. – 26 с.

42. Білан І. Законодавче забезпечення прав пацієнтів в Україні: проблеми становлення і розвитку: матеріали першої всеукраїнської науково-практичної конференції [Медичне право України: проблеми становлення та розвитку] (19–20 квітня 2007 р) / Львівський обласний благодійний фонд (ЛОБФ) «Медицина і право», юридичний факультет Львівського національного університету ім. Івана Франка та Львівський національний медичний університет ім. Данила Галицького // Львів: ЛНУ ім.І.Франка, 2008. – 36 с.

43. Білозьоров Є. В. Правові гарантії захисту прав і свобод людини в Україні: реалії та проблеми / Є. В. Білозьоров – Адвокат, 2009. - №8(107). – С.26

44. Богданова Н. А. Система науки конституционного права / Н. А. Богданова. – М. : Юристъ, 2001. – 256 с.
45. Бойцова В. В., Бойцова Л. В. Комментарий к Федеральному конституционному закону «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» / В. В. Бойцова, Л. В. Бойцова - М.: ИНФРА-М - НОРМА, 1997. - 128 с.
46. Бойцова В. В. Национальный Омбудсман Королевства Нидерландов и Уполномоченный по правам человека РФ: опыт сравнительно-правового анализа / В. В. Бойцова //Голландская правовая культура. Компаративизм в праве: На материалах правовых систем Нидерландов и России. К столетию I Конгресса Сравнительного Правоведения /Отв. ред. В. В. Бойцова; Л. В. Бойцова/. – М.: Легат, 1998. - С. 282–298.
47. Бойцова В. В. Правовой институт омбудсмана (публичного защитника): американский опыт /Бойцова В. В. // Соединенные Штаты Америки: Экономика, политика, идеология - М.: Легат, 1995. - № 1. - С. 82-91.
48. Бойцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт /Бойцова В.В. - М.:БЕК, 1996. - 288с.
49. Бойцова В. В. Правовой институт омбудсмана в системе взаимодействия государства и гражданского общества: автореф. на соиск. уч. степени доктора юрид. наук: спец. 12.00.02 – «Государственное право и управление; Административное право; Финансовое право» /В. В. Бойцова ; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. - М.,1995. - 40 с.
50. Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева. — 3-е изд., доп. и перераб. — М.: ИНФРА-М, 2007. — 858 с.
51. Борн Г., Вилс Е., Букланд Б. Сравнительная перспектива институтов омбудсмана по вопросам вооруженных сил /Г. Борн, Е. Вилс, Б. Букланд – Женева: Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, 2011. –39 с.

52. Бровкина Н. Д. Контроль и ревизия : учеб. пособие / Н. Д. Бровкина — Москва: ИНФРА-М, 2007. — 346 с.
53. Бромхед П. Эволюция британской конституции / П. Бромхед [пер. с англ. Д.П. Карповой, Е.Н. Лисицына; под ред. В.А. Баранчикова]. - М: Юрид. лит., 1978. - 333 с.
54. Булкат М. Ознаки та поняття зовнішніх функцій / М. Булкат // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. «Юридичні науки». - 88/2011. – С.113
55. Бутылин В. Н. Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод граждан / В. Н. Бутылин // Право и власть. - М., 2002. - № 2. - С. 35–45.
56. Буянкина Е. С. Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации: автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 – «Конституционное право; муниципальное право» / Е. С. Буянкина; Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарева: - Саранск, 2006. - 28 с.
57. Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления (проблемы теории и правового регулирования) : дисс. на соиск. уч. степени д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 – «Конституционное право; муниципальное право» / Татьяна Михайловна Бялкина; Саратовская государственная академия права. - Саратов, 2007. – 591 с.
58. Васильев В. И. Демократический централизм в системе Советов / В. И. Васильев – М.: Юрид. лит., 1979. - 231 с.
59. Вашук О. М. Конституційно-правовий статус громадських організацій України: автореф. дисс. на здобуття наук. ступеня кандид. юрид. наук: спец. 12.00.02 – «Конституційне право» / О. М. Вашук; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. – Київ, 2004. – 17 с.
60. Введение в шведское право / Отв. ред.: Крылов Б. С.; Пер.: Тарасова Е. В., Шульженко Н. А. - М.: Юрид. лит., 1986. - 335 с.

61. Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность / А. В. Венедиктов / Отв. ред. В. К. Райхер. - М.: Изд-во АН СССР, 1948. - 839 с.
62. Венская декларация и Программа действий / Принята на Всемирной конференции по правам человека 25 июня 1993 г. в Вене / [Электронный ресурс] – режим доступа: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_504
63. Вершинина И. Ф. Институт Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дисс. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. – «Конституционное право, муниципальное право» /И. Ф. Вершинина; Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. – М., 2009. – 20 с.
64. Виндрискайте С. Развитие института омбудсмана в Литве / С. Виндрискайте //Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменительной практики на современном этапе. - Калининград : Изд-во Калининградского государственного университета, 2004.- С. 13-20.
65. Воробьева С. В. Компетенция как инструмент государственно-правового регулирования : дисс. на соиск. уч. степени д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 – «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» - / Светлана Викторовна Воробьева; Тамбовский государственный университет им. Г. Р. Державина. - Тамбов, 2007. –192 с.
66. Воронцов С. А. Правоохранительные органы и спецслужбы Российской Федерации. История и современность : учеб. пособие / С. А. Воронцов; под ред. С. Степашина. – Ростов-на-Дону: АСТ «Феникс», 1999. – 701 с.
67. Всемирная энциклопедия / [Отв. ред. Б.Н. Топорнин]. - М.: Юрист, 2001. - 1272 с.
68. Всеобщая декларация прав человека /Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года/ [Электронный ресурс] - режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

69. Гавриленко В. И. Конституционно-правовые средства стимулирования становления и развития институтов гражданского общества в Российской Федерации / В. И. гавриленко // Конституционное развитие России: межвузовский сб науч. ст. / [редкол.: В.Т. Кабышев (отв. ред.) и др.]; Вып. 11. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. – С.79

70. Гаврилов Э. П. Комментарий Закона об авторском праве и смежных правах /Э. П. Гаврилов. - 4-е изд., перераб. и доп. - М. : Экзамен,2005. – 384 с.

71. Гайсина А. В. Система защиты прав человека в современной России: дисс. на соиск. уч. степени канд. полит. наук: спец. 23.00.02 – «Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии» / Анастасия Викторовна Гайсина; Уральский государственный университет – Екатеринбург, 2004. – 166 с.

72. Галяутдинов Б. С. Конституционный институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в системе государственного контроля Российской Федерации: автореф. дисс. на соиск. уч. степени канд. юрид. наук. : спец. 12.00.02 – «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право» / Б. С. Галяутдинов; АНО ВПО "Московский гуманитарный университет" – М., 2014. – 20 с.

73. Гаммелтофт-Хансен Х. Институт омбудсмана в странах со «старой демократией» / Ханс Гаммелтофт-Хансен // Омбудсманы мира /под ред. С. Ш. Рашидова – Ташкент : Изд-во «Узбекистон миллий энциклопедияси», 2006 – С.106-112

74. Глебов А. П. Понятие и структура функций социалистического государства: пособие по спецкурсу «Проблемы социалистического государства и права» / Глебов А. П.; Отв. ред.: Галаган И. А. – Воронеж, 1974. – 37 с.

75. Глуховский В. В. Стандарты и механизмы обеспечения прав пациентов всистемах здравоохранения / В. В. Глуховский - Николаев: ТОВ «Дизайн и полигрфия», 2008. – 136 с.

76. Головистикова А. Н., Дмитриев Ю. А. Теория государства и права. Учебное пособие. – М.: Эксмо, 2005. - 650 с.

77. Голяк Л. В. Институт специализованого омбудсмана: світовий досвід організації та діяльності: монографія / Голяк Л. В. – Львів: Видавництво «ЗУКЦ», 2011. – 304 с.

78. Готтерер Дин М. Омбудсманы и судебная ветвь власти. [Выступление на У1 международном круглом столе ПРООН для институтов стран Европы и СНГ. Прага, 28-30 ноября 2005 г.] - М.: Московская школа прав человека, 2005. – С.11-12

79. Грудцина Л. Ю. Государственно-правовой механизм формирования и поддержки институтов гражданского общества в России: автореф. дисс. доктора юрид. наук: спец. 12.00.02 – «Государство и право. Юридические науки - Государственное (конституционное) право - Российская Федерация - Общественно-политическое устройство» /Л. Ю. Грудцина; Российский университет дружбы народов – М. , 2009. – 42 с.

80. Гуйван Н. І. Правові аспекти дитячої безпритульності: український та міжнародний досвід [Електронний ресурс] / Сайт: Українська Гельсінська спілка з прав людини/ - Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1147775708>;

81. Гурне Б. Державне управління / Бернар Гурне /пер. з фран. В. Шовкун. – К. : Основи : Ін-т держ. упр. та самоврядування при Кабінеті Міністрів України : Пресса України, 1993. – 165 с.

82. Дадашева М. Д. Становление развитие института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации: автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 – «Конституционное право; муниципальное право» / М. Д. Дадашева; Дагестанский государственній университет - Махачкала, 2006. - 26 с.

83. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. - М., 1955. - Т. 2. - С. 401.

84. Данченко А. А. Превентивная функция российского права: автореф. дисс. на соиск. уч. степени канд. юрид. наук. : спец. - 12.00.01 – «Теория и

история права и государства; история учений о праве и государстве» / А. А. Данченко; Костромской государственной технологической университет – Кострома, 2002. – 22 с.

85. Декларация о праве отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы. /Принята резолюцией 53/144 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1998 г./ [Электронный ресурс] – режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/defender.shtml

86. Дельбофф Ж. Уполномоченный по правам человека во Франции / Жерар Дельбофф // Общая тетрадь, 2001, №3(18). - С. 70-74.

87. Державне управління та державна служба: Словник-довідник /Укладач О.Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2005. – 480 с.

88. Диамандурос Н. Пять принципов государственной службы / Н. Диамандурос [Электронный ресурс] - режим доступа: www.ombudsman.europa.eu

89. Дмитрук В. Н. Теория государства и права. Учебное пособие / В. Н. Дмитрук – Мн.: Амалфея, 1999. - 224 с.

90. Доклад «Институт омбудсмена в государствах-членах ЧЭС» [Двадцать пятое пленарное заседание Комитета по правовым и политическим вопросам в Софии 20 апреля 2005 г.] / принят на Двадцать Пятой Генеральной Ассамблее в Киеве 9 июня/ - 2005 г. - Док.: GA25/LC25/REP/05/r – С.2-3

91. Долежан В.В. Перспективи розвитку прокуратури України як системи органів правозахисту / В. В. Долежан, М. В. Косюта // Актуальні проблеми держави і права: збірник наукових праць. 2004, випуск 22. - Одеса : Юридична література, 2004. — 1072 с.

92. Доспаев М. А. Международный опыт развития института омбудсмена / М. А. Доспаев // Вестник КРСУ. - 2008. - Том 8. - № 2 С.89-91

93. Дружков П. С. Судебная подведомственность споров о праве и иных правовых вопросах, рассматриваемых в порядке гражданского судопроизводства: автореф. дисс. на сосик. уч. степени канд. юрид. наук: спец.

«Гражданский (арбитражный) процесс» / П. С. Дружков; Уральский государственный юридический университет — Свердловск. 1966. – 22 с.

94. Евдокимов С. В. Правовосстановительные меры в российском праве : дисс. на соиск. уч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 – «Теория и история права и государства; история правовых учений» / Сергей Викторович Евдокимов; Нижегородский юридический институт - Н. Новгород, 1999. – 218 с.

95. Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) [Заключение о возможной реформе учреждения омбудсмана в Казахстане] / Утверждено Венецианской комиссией на 71-й пленарной сессии (Венеция, 1-2 июня 2007 г.) на основе комментариев П. Пачолая, Х. Торфасона/ [Электронный ресурс] / Сайт: Венецианская комиссия. - Режим доступа: [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)020-rus.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)020-rus.asp).

96. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) (с изменениями от 21 сентября 1970 г., 20 декабря 1971 г., 1 января 1990 г., 6 ноября 1990 г., 11 мая 1994 г.) // СЗ РФ. - 2001. - N 2. - Ст. 163.

97. Європейська Хартія Прав Пацієнтів [Електронний ресурс] – режим доступу: http://www.raslab.info/forum/Pravovye_voprosy/Evropskaya-Khartiya-Prav-Patsientov-198.html

98. Жузжоний А. Ш. Институт мухтасиба (омбудсмана) в исламе. /В кн.. Омбудсманы мира [С.Ш.Рашидова, М.Енча, Ф.Х.Бакаева и др. под ред. С.Ш.Рашидова] – гос. науч. из-во «Узбекистон миллий энциклопедияси». – Ташкент, 2006. – С.11-12

99. Заворотнюк Н. Ю. Институт омбудсмана в системе гарантий защиты прав граждан: автореф. дис. на соиск. уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 – «Теория и история права и государства; история правовых учений» / Н. Ю. Заворотнюк; Московский государственный индустриальный университет – М., 2006. – 22 с.

100. Закоморна К. О. Институт омбудсмана як засіб забезпечення прав і свобод людини та громадянина (порівняльно-правовий аналіз): автореф. дис. на

здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 – «Конституційне право» / К. О. Закоморна; Університет внутрішніх справ МВС України - Харків. - 1999. – 19 с.

101. Закон Алтайского края от 11 ноября 2002 г. N 70-ЗС "Об Уполномоченном по правам человека в Алтайском крае" [Электронный ресурс] – режим доступа: <http://ombu.ru/zakon-ob-upolnomochennom-po-pravam-cheloveka>

102. Закон Грузии «О народном Защитнике» от 16 мая 1996 г. /сайт Информационно-образовательный ресурс программы «Международное право для защиты общественных интересов» [Электронный ресурс] – режим доступа: <http://ilia.humanrightshouse.org/mod/resource/view.php?id=876>

103. Закон Иркутской области «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области» [Электронный ресурс] – режим доступа: <http://ombu.ru/zakon-ob-upolnomochennom-po-pravam-cheloveka>

104. Закон Латвийской Республики «Об омбудсмене Латвийской Республики» от 6 апреля 2006 года [Электронный ресурс] – режим доступа: http://ombudsman.org/ombudsmen_activities/ex-ussr/zakon-latvijskoj-respubliki-ob-ombudsmene-latvijskoj-respubliki

105. Закон Ненецкого автономного округа от 2 октября 2006 г. N 760-оз "Об Уполномоченном по правам человека в Ненецком автономном округе" [Электронный ресурс] – режим доступа: <http://ombu.ru/zakon-ob-upolnomochennom-po-pravam-cheloveka>

106. Закон Республики Армения от 19.11. 2003 р. „О защитнике прав человека” [Электронный ресурс] /сайт: СоюзПравойИнформ. Законодательство стран СНГ - режим доступа: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?Regnom=26532

107. Закон Республики Молдова «О народном адвокате (омбудсмане)» от 3 апреля 2014 г. / “Monitorul Oficial al Republicii Moldova”, Nr. 110-114 (4749-4753). - С.15

108. Закон Республики Узбекистан «Об Уполномоченном Олий Мажлиса по правам человека (омбудсмане)» // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 1997 . - № 4-5. - ст. 102

109. Закон Санкт-Петербурга от 17 декабря 1997 года N 227-77 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» (принят ЗС СПб 17.12.97) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, N 10-11 [Электронный ресурс] – режим доступа: http://www.lawrussia.ru/texts/legal_310/doc310a183x486.htm

110. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини» від 23.12.1997р. № 77697-ВР // Відомості Верховної Ради, 1998р. - № 20. – Ст.99

111. Засыпалова В. И. Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации : автореф. дисс. на соискание уч. степени кандид. Юрид. наук. 12.00.02 – «Конституционное право ; Муниципальное право» / В. И. Засыпалова; Пензенский государственный педагогический университет им. В. Г. Белинского - М.,2005. - 34 с.

112. Захаров Е. В. Административный контроль и надзор в области строительства: автореф. дис. на соиск. уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 – «Административное право, финансовое право, информационное право» / Е. В. Захаров; Российский университет дружбы народов - М., 2009. – 19 с.

113. Захист прав людини в Україні на сучасному етапі: проблеми і перспективи” /„Круглий стіл”, організований Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини 12 квітня 2001 р. //Архів „круглого столу” [Електронний ресурс] – режим доступу: www.ua-pravda.com

114. Збаражский Н. В. Виды и классификация правозащитных организаций применительно к защите прав человека / Н. В. Збаражский // Проблемы в российском законодательстве - №1/2012. – С.13-15

115. Збаражский Н. В. Место и роль правозащитных организаций в сфере защиты основных прав человека в России [Электронный ресурс] / Н. В.

Збаражский // Современное право. - 2010. - № 12(1) - режим доступа: <http://www.sovremennoepravo.ru/m/articles/view>

116. Збірник матеріалів Міжнародної конференції "Досвід інституту Уповноваженого з прав дитини: перспективи для України" (11-12 жовтня 2006 р., м. Київ) / ВГО «Жіночий консорціум України», МО „Дитячий культурно-просвітницький центр”, Фондація «Захист прав дитини» за інформаційної підтримки ІАЦ "Громадський простір" // Соціальний педагог (Шкільний світ). - К.: Вид. дім „Шкільний світ”, 2007. – 230 с.

117. Игнатенко Н. М. Правосудие как элемент системы юридических гарантий обеспечения правового статуса личности: Теоретико-правовой аспект: дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук, спец. 12.00.01 – «Теория и история права и государства; история правовых учений» / Наталья Михайловна Игнатенко; Санкт-Петербургский университет МВД России - Санкт-Петербург, 2002. – 140 с.

118. Институт уполномоченных по правам ребенка [Дайджест основных сведений по важнейшим проблемам в области прав ребенка / Unicef. Дет. фонд ООН, Международный центр развития ребенка, Флоренция, Италия; / ред. Патриция Лайт]. - М.: Интердиалект+, 1997. - 120 с.

119. История политических и правовых учений. Учебник для вузов / Под общ. ред. члена-корреспондента РАН, доктора юридических наук, профессора В. С. Нерсесянца – Изд. 2-е, стереотип. - М.: Издательская группа НОРМА–ИНФРА • М, 1998. - 736 с.

120. Казьмин И. Ф. Общие проблемы права в условиях научно-технического прогресса / И. Ф. Казьмин - М.: Юрид. лит., 1986. – 192 с.

121. Карпачова Н. І. Людське життя - найвища цінність [Виступ під час представлення першої щорічної доповіді Уповноваженого з прав людини у Верховній Раді України] / Н. І. Карпачова // Людина і політика. - 2000. - № 9-10. - С. 26-34.

122. Карташов В. Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность / Карташов В. Н. / Под ред.: Матузов Н. И. - Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1989. – 218с.
123. Ковалко Н. М. Щодо правового статусу Уповноваженого Президента України з прав дитини /Н. М. Ковалко // Часопис Київського університету права. - 2013/2. – С.94-95
124. Ковачев Д. А. Конституционное право государств Европы. Учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. / отв. ред. Д. А. Ковачев. - М.: Волтерс Клувер, 2005. – 320 с.
125. Колодій А. М. Права людини і громадянина в Україні : навч. посіб. / Колодій А.М., Олійник А.Ю. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 336 с.
126. Колоколов Г. Р., Косолапова Н. В., Никульникова О. В. Основы медицинского права. Курс лекций: Учеб. пособие для вузов / Г. Р. Колоков, Н. В. Косолапова, О. В. Никульникова – М.: Изд-во “Экзамен”, 2005. – 320 с.
127. Конвенція про права дитини /Конвенція про права дитини та законодавство України: Роз'яснення, комент. - К.: ДІНІТ, 2002. - 199 с
128. Конституционный закон Азербайджанской Республики от 28 декабря 2001 года №246-2КГ «Об Уполномоченном по правам человека (омбудсмане) Азербайджанской Республики» [Электронный ресурс] /сайт «Милли Меджлис Азербайджанской республики»/ - режим доступа: <http://www.meclis.gov.az/?/ru/topcontent/82> ст.9
129. Конституційне право України: Підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. - К.: Видавничий Дім "Ін Юре", 2002. – 544 с.
130. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. – №30
131. Концепция омбудсмана [Электронный ресурс] / Сайт: Информационный буклет Международного института омбудсмана. – Режим доступа: <http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/brochure.htm>

132. Копылов А. Об этапах становления комиссий по правам человека в Российской Федерации [Участие власти в защите прав человека: комиссии и Уполномоченные] / Под ред. А.Ю. Сунгурова. – СПб: Норма, 2001. – С. 21-24.

133. Корабельникова Ю. Л. Конституционно-правовые основы взаимодействия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и органов исполнительной власти в обеспечении конституционных прав и свобод человека и гражданина: дисс. на соискание уч. степени кандид. юрид. наук: спец. 12.00.02 – «Конституционное право; Муниципальное право» / Юлия Леонидовна Корабельникова; Академия управления МВД России – М., 2007. – 222 с.

134. Кузнецов И. Н., Лазарев Б. М. Компетенция высших органов власти и управления в СССР / И. Н. Кузнецов, Б. М. Лазарев – М.: Юридическая литература, 1969. – 244 с.

135. Кузьмина М. В. К вопросу о классификации функций права / М. В. Кузьмина // Актуальные проблемы российского права. – 2014. - №3. – С.317-322

136. Курцев И. А. Проблемы реализации правоохранительной функции права: автореф. дисс. на соиск. уч. степени канд. юрид. наук: Краснодар, 2008. – 28 с.

137. Кутафин О. Е. Предисловие / В кн.: Звягинцев А. Г., Орлов Ю. Г. Око государево. Российские прокуроры XVIII век - М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 1994. - 318 с.

138. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки / Б. М. Лазарев - М.: Юридическая литература, 1988. – 320 с.

139. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев – М.: Юридическая литература, 1972. – 280 с.

140. Лазарь Л. К. Роль и функции омбудсменов (комиссаров) в международной защите прав человека: автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.10. – «Международное право; Европейское право» / Л. К. Лазарь; Российский университет дружбы народов - М., 2004. – 21 с.

141. Ларин А. М. Защита прав человека и гражданина в уголовном судопроизводстве / А. М. Ларин // Общая теория прав человека / отв. ред. Е.А. Лукашева / – М.: НОРМА, 1996. - 520 с.

142. Лебедева Е. В. Институты гражданского общества в реализации правоохранительной функции Российского государства: дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 – «Теория и история права и государства; История политических и правовых учений» / Екатерина Владимировна Лебедева; Южно-Уральский государственный университет – Челябинск, 2007. – 176 с.

143. Лебедева Е. В. Институты гражданского общества в реализации правоохранительной функции российского государства : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 – «Теория и история права и государства ; История политических и правовых учений» / Е. В. Лебедева; Южно-Уральский государственный университет – Челябинск, 2007. – С.28

144. Лентовска Е. Как начиналась работа Уполномоченного по гражданским правам [Моногр.: В 2 т.] / Е. Лентовска ; ред. С. Сироткин ; пер. с пол. Э. Орловский ; Институт прав человека. - Москва : Проект. группа по правам человека, 1998. – Т.1 – 314 с.; Т.2. - 1998. - 312 с.

145. Лентовска Е. Омбудсман и права человека / Е. Лентовска // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. - М., 1995. - № 1(10). - С. 26–28.

146. Ливеровский А. А. О контрольных функциях представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации / А. А. Ливеровский // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт [Материалы научной конференции. Москва, 21–23 марта 2002 г.] – М.: Издательство МГУ, 2003. – С. 389–397.

147. Лихтерман Б. Роль общественных объединений в реализации прав пациента /Б. Лихтерман // "Главный врач", 2004. - N 4. – С.137-141

148. Лохматов Е. А. Генезис и эволюция института Омбудсмана в Швеции / Е. А. Лохматов // Государство и право: теория и практика: Межвуз. сб. науч. тр. Вып. 4 / отв. ред. В. П. Прокопьев - Калининград: Изд-во РГУ им. И. Канта, 2005. - С. 45–65.

149. Лохматов Е. А. Институт омбудсмана в государствах Балтийского региона (Литва, Латвия, Эстония, Польша): конституционно-правовое исследование : дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 – «Конституционное право; муниципальное право» / Евгений Александрович Лохматов; Российская академия государственной службы – М.: РГБ, 2007. – 187 с.

150. Лукашова Н. Ф. Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с органами государственной власти и другими структурами в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: конституционно-правовой аспект: автореф. дисс. на соиск. уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 – «Конституционное право; муниципальное право» / Н. Ф. Лукашова; Саратовский юридический институт МВД России – Саратов, 2011 – 22 с.

151. Льюис К. Выступление на II международном Круглом столе омбудсманов стран Европы / К. Льюис // Матералы Круглого стола омбудсманов стран Европы, 21-23 ноября 2003 – СПб., 2003. – С.78-81

152. Майоров А. Г. Формирование правового института омбудсмана (Уполномоченного по правам человека) в России и за рубежом: автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук.: спец. 12.00.02 – «Конституционное право ; муниципальное право» /А. Г. Майоров ; Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России. - М.,2002. – 29 с.

153. Майстренко А. Г. Неправительственные правозащитные организации в Российской Федерации: автореф. дисс. на соискание уч. степени кандид. юрид. наук: спец. 12.00.02 – «Конституционное право ; Муниципальное право» / А. Г. Майстренко Академия управления МВД России - М.,2001. - 24 с.

154. Макарова Н. А. К вопросу о подфункциях охранительной функции права / Н. А. Макарова // Вестник СамГУ. – 2013. - №2(103). – С.195-196

155. Манохин В. М. Порядок формирования органов государственного управления / В. М. Манохин - М.: Госюриздат, 1963. – 182 с.

156. Маркелова Е. Г. Институт уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 – «Конституционное право ; Муниципальное право». /Е. Г. Маркелова; Поволжская академия государственной службы им. П. А. Столыпина - Саратов, 2003. - 33 с.

157. Маркелова Е. Г. Анализ нормативных актов в сфере правового регулирования института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации / Е. Г. Маркелова // Институт Омбудсмана как институт государственной правозащиты: российский и международный опыт. Сборник статей / Под ред. А.Ю. Сунгурова. - СПб.: Норма, 2007. - С. 29-57.

158. Мархгейм М. В. Правозащитная деятельность публичных структур в Российской Федерации: монография / М. В. Мархгейм – Ростов н/Д: Ростиздат, 2006. – 111 с.

159. Марцеляк О. В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та Українська модель: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня док-ра юрид. наук: спец.: 12.00.02 - «Конституційне право; муніципальне право» / О. В. Марцеляк; Одеська національна юридична академія - Одеса. - 2004.- 38 с.

160. Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права: Учебник. - М.: Проспект, 2001. - 656 с.

161. Матвеева Т. Д. Международные и национальные инструменты и механизмы защиты прав человека: Курс лекций / Т. Д. Матвеева – М.: Изд-во Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ, 1995. - 83 с.

162. Матвеева Т. Д. Неправительственные организации в системе защиты конституционных прав и свобод человека: дисс. на стиск. уч. степени док-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 – «Конституционное право; государственное

управление; административное право; муниципальное право» / Татьяна Дмитриевна Матвеева; Российская академия государственной службы при Президенте РФ - М., 1998. - 285 с.

163. Матвієнко А. Форми та принципи конституційно-правового забезпечення прав та свобод людини й громадянина /А. Матвієнко // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали X регіональної науково-практичної конференції. 5-6 лютого 2004 р. – Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2004. – С.144-147 (530 с.)

164. Матузов М. И. Правовая система и личность / М. И. Матузов - Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1987. - 294 с.

165. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права / Н. И. Матузов, А. В. Малько – М. : Юристъ, 2004. – 512 с.

166. Махов В. Х. Контрольные функции органов государственной власти Российской Федерации в условиях проведения административной реформы: автореф. дис. На стиск. уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 – «Административное право» / В. Х. Махов; Российский государственный социальный университет – М., 2005. – 23 с.

167. Мелехин А. В. История становления и развития института омбудсмана в государствах Британского Содружества / А. В. Мелехин // Государственное строительство и право. - Вып. 21: Сб. научных статей / Под общ. ред. Г. В. Мальцева. - М.: Изд-во МосГУ, 2007. - С. 99-110.

168. Мелехин А. В. Специализированные государственные институты защиты прав человека в государствах Британского Содружества: автореф. дисс. на соиск. уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 – «Конституционное право; Муниципальное право» / А. В. Мелехин; Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации – М., 2008. – 27 с.

169. Мелик-Дадаева И. А. Институт омбудсмана (история, основные функции и особенности деятельности) в скандинавских странах / И. А. Мелик-

Дадаева // Научная конференция по вопросам борьбы с преступностью. - М., 1986. - № 94. – С.96-138

170. Мелихова А. В. Функции советского и современного российского государства: автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: специальность 12.00.01 – «Теория и история права и государства; история правовых учений» / А. В. Мелихова – Казань, 2006. - 40 с.

171. Миронов О. О. Стадии и процедура рассмотрения жалоб уполномоченными по правам человека (омбудсманам) / О. О. Миронов // Новое в российском и международном праве. - Курск, 2011. - Вып. XIII. - С. 37-53

172. Мордовец А. С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина / Мордовец А. С.; Под ред.: Матузов Н. И. - Саратов: Изд-во Сарат. ВШ МВД РФ, 1996. - 286 с.

173. Морозова Л. А. Функции российского государства на современном этапе / Л. А. Морозова // Государство и право. – 1993. – № 6. – С. 98–108.

174. Мурза О. В. Функції правових пілг: поняття та види / О. В. Мурза // Вісник ХНУВС - 2012. - № 2 (57) - С.86-88

175. Назаров М. Правозащитные организации: востребованность во все времена [Электронный ресурс] / М. Назаров – режим доступа: csi.dp.ua/novini/tretiy-sektor/pravozaschitnie-organizatsii-vostrebovannost_-vo-vse-vremena

176. Назаров С. Н. Теоретико-правовые основы юридической деятельности надзорно-контрольных органов в условиях формирования правового государства: дисс. канд. юрид. наук.: спец. 12.00.01 - «Теория права и государства; история права и государства; история политических и правовых учений» / Сергей Николаевич Назаров; Северо-Кавказская академия государственной службы - Ростов н/Д., 2000. – 171 с.

177. Наулік Н. С. Інститут омбудсмана в Україні та Республіці Польща: порівняльне дослідження : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 – «Конституційне право» / Н. С. Наулік.; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. - К., 2007. - 19 с.

178. Национальные институты по правам человека — важные партнеры [Электронный ресурс] /сайт „Европейский омбудсман” - журнал о деятельности национальных учреждений по правам человека/ - режим доступа: http://euro-ombudsman.org/ombudsmen_activities/international_nco/nacionalnye-instituty-po-pravam-cheloveka-vazhnye-partnery

179. Национальные правозащитные учреждения. История, принципы, роль и функции / ООН, Центр по правам человека // Серия материалов по вопросам профессиональной подготовки - Нью-Йорк, Женева, 2010 г. - № 4. – 212 с.

180. Национальные учреждения по правам человека: Руководство по созданию и укреплению национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека / ООН, Центр по правам человека // Серия публикаций по вопросам профессиональной подготовки - Нью-Йорк, Женева, 1995. - № 4. - 149 с.

181. Національні установи, які займаються захистом і заохоченням прав людини. Виклад фактів №19 [Електронний ресурс] / Інформаційний портал Харківської правозахисної групи – режим доступу: <http://www.khpg.org/index.php?id=1143730650>

182. Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства : учебник для юридических вузов и факультетов / В. С. Нерсисянц. – М. : Издательство НОРМА, 2000. – 552 с.

183. Новгородова Ю. Н. Несудебная защита прав человека: автореф. дисс. на соискание уч. степени кандид. юрид. наук: спец. 12.00.01 – «Теория и история права и государства ; История учений о праве и государстве» / Ю. Н. Новгородова; Тамбовский гос. ун-т им. Г. Р. Державина - Тамбов, 2006. - 22 с.

184. Новгородова Ю. Н. Несудебная защита прав человека : дисс. на соискание уч. степени кандид. юрид. наук : спец. 12.00.01 – «Теория и история права и государства; История учений о праве и государстве» / Юлия Николаевна Новгородова; Тамбовский гос. ун-т им. Г. Р. Державина - Тамбов, 2006. - 205 с.

185. Новицкий М. Фундаментальная лекция о правах и свободах человека [Электронный ресурс] / М. Новицкий – режим доступа: <http://www.hro.org/node/181>
186. Носырева Е. И. Особенности института омбудсмана в США / Е. И. Носырева // Право и политика - 2001. - №9. – С.12-15
187. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. / Под ред. проф. М. Н. Марченко – М.: Изд-во «Зерцало», 1998. - Том 2. Теория права. – 656 с.
188. Овсянко Д. М. Административное право: Учебное пособие / Д. М. Овсянко - Изд. 3-е, перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2002. – 468 с.
189. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова – 4-е изд. дополненное - М. : Азбуковник, 1999. – 944 с.
190. Оксамытный В. В. Теория государства и права : учебник для студентов высших учебных заведений / В. В. Оксамытный. - М. : Изд-во "ИМПЭ-ПАБЛИШ", 2004. - 563 с.
191. Олейник А. Н. Институциональная экономика: Учебное пособие / А. Н. Олейник - М.: ИНФРА - М, 2002. - 416 с.
192. Омбудсмен: действующие акты и законопроекты [Под ред. В. В. Бойцовой / Сост.: В. В. Бойцова, Л. В. Бойцова]. - М.: Рос. акд. наук, 1993. – 430 с.
193. Онуфрієнко О. В. Структура функції держави: інструментальний аспект / О. В. Онуфрієнко // Вісник Запорізького державного університету - 2003. - №1- С.1
194. Опацький Р. М. Проблеми розвитку інституту Уповноваженого Президента України з прав дитини/ Р. М. Опацький // Вісник Запорізького національного університету. – 2012. – № 2. – С. 62–65. ;
195. Органічний Закон 3/1981 від 8.04. „Про захисника народу” [Електронний ресурс] // Офіційний державний журнал №109 від 7.05.1981 – режим доступу: <http://www.defensordelpueblo.es/>

196. Орзих М. Ф. Право и личность. Вопросы теории правового воздействия на личность социалистического общества / М. Ф. Орзих - К.: Вища школа, 1978. - 143 с.

197. Остинг М. Выступление на 7-ой Международной конференции Международного Института Омбудсманов (г. Дурбан, Южная Африка, 30 октября – 2 ноября 2000 г) / в кн. Омбудсмены мира /под ред. С. Рашидова – Ташкент : «Узбекистон миллий энциклопедияси», 2006. - С. 49

198. Оценка эффективности национальных институтов по правам человека /пер. Региональный Центр программы развития ООН в Братиславе // Международный совет по правозащитной политике – Версуа : «АТАР Рото Пресс», 2005. – 64 с.

199. Погодина Н. А., Карелин К. В. Соотношение контроля и надзора в Российской правовой системе / Н. А. Погодина, К. В. Карелин // Российская юстиция, 2012. - №3. - С. 72 -74

200. Погорелко В. Ф. Местные Советы в механизме осуществления функций Советского общенародного государства : Монография / В. Ф. Погорелко. – К.: Наукова думка, 1986. – 234 с.

201. Португалия: Конституция и законодательные акты. – М.: Прогресс, 1986. – 478 с.

202. Права ребенка. Институт Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации: опыт, проблемы теоретические модели, нормативно-правовая база [Под общей редакцией Н. К. Кареловой]. - М.: Благотворительный фонд "Альтернативное образование", 2001. - 187 с.

203. Право Европейского Союза: Документы и комментарии / отв ред. С.Ю. Кашкин - М. : М. Терра, 1999. – 640 с.

204. Преимущественные сферы деятельности детского омбудсмена в 2013-2014 гг. – [Электронный ресурс] - /сайт Омбудсмена по правам ребенка Эстонии/ - режим доступа: <http://lasteombudsman.ee/ru/preimushchestvennyye-sfery-deyatelnosti-detskogo-ombudsmena-v-2013-2014-gg>

205. Принципы, касающиеся статуса и функционирования национальных учреждений по защите и поощрению прав человека / Резолюция 54/1992 Комиссии по правам человека от 3 марта 1992 г. [Приложение к резолюции 48/134 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 года] // Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок восьмая сессия, Дополнение №49 (A/48/49). – с. 369-370
206. Проблемы теории государства и права: Учебное пособие / Под ред. М. Н. Марченко – М.: Юристъ, 2001. – 656 с.
207. Проект Европейского Союза «Усиление учреждения Омбудсмана в Казахстане» / с участием офисов омбудсмана Греции и Испании / [Электронный ресурс] - режим доступа : http://www.ombudsman.kz/publish/docs/doklad_zhyl/detail_2.php?ID=1439
208. Протасов В. Н. Правоотношение как система / В. Н. Протасов – М.: Юрид. лит., 1991. – 142 с.
209. Пушкіна О. Інститути громадянського суспільства в системі захисту прав і свобод людини /О. Пушкіна. – Юридична Україна, 2012. - №1. – С.4
210. Пьянов Н. А. О понятии и классификации функций позитивного права / Н. А. Пьянов // Сибирский юридический вестник. - 2000. - N 4. - С.4-7
211. Рабинович П. М. Основні права людини: поняття, класифікації, тенденції / П. М. Рабинович // I Укр. часопис прав людини.— 1995.— № 1. - С. 14-22.
212. Рабінович П. М., Хавронюк М. І. Права людини і громадянина : навч. посіб. / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк – К. : Атіка, 2004. – 464 с.
213. Равноправие мужчин и женщин в Швеции / Гендерная политика Швеции [Электронный ресурс] – режим доступа: <http://www.sweden.se/>
214. Радько Т. Н., Толстик В. А. Категория «Функции права в юридической науке» / Т. Н. Радько, В. А. Толстик // В. Н. Хропанюк. Теория государства и права: Хрестоматия / под ред. Т. Н. Радько – М., 1998, – С. 26 – 28 (944 с.)

215. Радько Т. Н. Основные функции социалистического права / Т. Н. Радько – Волгоград: ВСШ МВД СССР, 1970. – 144 с.
216. Радько Т. Н. Теория функций права. Монография / Т. Н. Радько – М.: Проспект, 2014. – 269 с.
217. Радько Т. Н. Функции права / Т. Н. радько // Теория государства и права / под ред. В. К. Бабаева / - М., 1999. – С.256
218. Райнер Карл. Законодательство автономной провинции Южный Тироль / перевод Н. В. Померанцевой [Электронный ресурс] / Карл Райнер - режим доступа: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n21-22/5/>
219. Рашидова С. Взаимодействие приблизит к единой цели [Электронный ресурс] / С. Рашидова – режим доступа: [www.uzbekistan.org.ua/ru/news/ .../3740.html](http://www.uzbekistan.org.ua/ru/news/.../3740.html)
220. Ревина Е. В. Правозащитные отношения: теоретико-правовые аспекты : автореф. дисс. на соиск. уч. степени канд. юрид. наук: спец. - 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» /Е. В. Ревина; Мордовский государственный университет им. М. П. Огарева – Саранск, 2008. – 18 с.
221. Решение Европейского парламента от 9 марта 1994 г. «О правилах и общих условиях, регулирующих осуществление обязанностей омбудсмана» [Электронный ресурс] / сайт «Европейский омбудсман (народный адвокат)» – режим доступа: <http://www.euro-ombudsman>
222. Рожков Г. Г. О соотношении подведомственности со смежными правовыми категориями [Электронный ресурс] / Г. Г. Рожков – режим доступа: <http://www.sovremennoepravo.ru/m/articles/view/%D0%9E>
223. Романенко М. А. Альтернативные формы разрешения правовых конфликтов в сфере прав человека и гражданина: автореф. дисс. на соиск. уч. степени кандид. юрид. наук : спец. 12.00.1 – «Теория и история права и государства; История учений о праве и государстве / М. А. Романенко; Саратовский юридический институт МВД России – Саратов, 2008. – 28 с.

224. Рохлин В. И. Прокурорский надзор и государственный контроль: История, развитие, понятие, соотношение / В. И. Рохлин - СПб. : Изд-во «Юридический центр Пресс, 2003. - 303 с.

225. Саркисов В. И. Некоторые вопросы взаимодействия прокуратуры и правозащитных и иных общественных организаций в области защиты прав человека / В. И. Саркисов // Совершенствование взаимодействия общественных, правозащитных организаций и органов прокуратуры в вопросах защиты прав и свобод граждан (материалы «круглого стола» 12 мая 2004 г.) [Под общ. ред.: Бессарабова В.Г., Рыбчинского А.И., Михалевича И.В.]. – М.: Моск. Хельсинк. группа, 2004. – 150 с. (С.105-109)

226. Седышев А. Г. Внесудебная защита прав и свобод человека в РФ / А. Г. Седышев // Северо-кавказский юридический вестник. - Ростов-на-Дону, 2003, № 4. - С. 87-109

227. Седышев А. Г. Проблемы понимания механизма юридической защиты прав и свобод человека : дисс. на соик. уч. степени кандид. юрид. наук : 12.00.01 - «Теория и история права и государства; история правовых учений» / Андрей Геннадьевич Седышев ; Северо-кавказский государственный университет - Ставрополь, 2003. – 208 с.

228. Семенова А. Ю. Уполномоченные по правам человека в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец. - 12.00.02 – «Конституционное право; Муниципальное право» / А. Ю. Семенова; Тюменский государственный университет - Тюмень, 2006. – 29 с.

229. Серeda А. Г. История конституционализма в испаноговорящих государствах Латинской Америки: дисс. на соиск. уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / Александр Григорьевич Серeda; Краснодарский юридический институт МВД России - Краснодар, 2003. - 235с.

230. Середюк В. Функції юридичної відповідальності в правовій науці України та Польщі / В. Середюк // Соціологія права. — 2011. — № 2. – С.17

231. Ситар І. М. Онтологічні функції права: монографія / І. М. Ситар – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2009. – 240 с.
232. Сінкевич О. В. Норми конституційного права України: автореф. дисс. на здобуття наук. ступеня кандид. юрид. наук: спец. 12.00.02 – «Конституційне право» / О. В. Сінкевич; Київський національний університет ім. Т. Шевченка - Київ, 2003. - 21 с.
233. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник для студ. вищ. навч. закладів / О. Ф. Скакун - Х. : Консум, 2005. - 2-ге вид. - 656с.
234. Словарь иностранных слов / упорядчик Н. Г. Комлев – М.: Изд-во "Эксмо-Пресс", 2000. — 784 с.
235. Словник української мови [в 11 томах] / За ред. І. К. Білодіда, А. А. Бурячок та ін. – К.: Наукова думка, 1979. - Т. 10. – 657 с.
236. Смирнов В. Г. Функции советского уголовного права. / В. Г. Смирнов. – М.: Юрид. лит., 1965. – 188 с.
237. Смирнов В. В., Сунгуров А. Ю. Права человека перед вызовами XXI века : монография / В. В. Смиронов, А. Ю. Сунгуров // под ред. В. В. Смирнова и А. Ю. Сунгурова – М. : Российская ассоциация политической науки (РАПН); Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012. - 349 с.
238. Современный словарь иностранных слов. Толкование, употребление, словообразование, этимология / сост. Л. Баш, А. Боброва, Г. Вечеслова и др. – М.: Изд-во: Феникс, Цитадель-трейд, 2009. - 960 с.
239. Соглашение о взаимодействии между Генеральной прокуратурой Республики Узбекистан и Уполномоченным Олий Мажлиса Республики Узбекистан по правам человека (омбудсманом) в области обеспечения и защиты прав и свобод человека // Демократизация и Права Человека – Ташкент, 2008. - №1 – С.1-3
240. Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии / Национальный доклад // Генеральная Ассамблея ООН. Совет по правам человека. Рабочая группа по универсальному периодическому обзору. - A/HRC/WG.6/1/GBR/1 6 March 2008. – 33 с.

241. Соколов А. Н., Трумпель К. Б. Парламентский омбудсмен: генезис, функционирование, тенденции развития / А. Н. Соколов, К. Б. Трумпель – Калининград: БИЭФ, 2000. – 94 с.

242. Соколов А. Н. Институт омбудсмана в современном мире / А. Н. Соколов, К. Б. Трумпель, Е. С. Смирнова - Калининград: КЮИ МВД, 2001. – 150 с.

243. Соловьева С. В. Содержание и основные направления деятельности Советов народных депутатов / С. В. Соловьева – М.: Юрид.лит., 1981. – 208 с.

244. Спичак Ю. Г. Институт омбудсмана в государствах Восточной Европы: автореф. дисс. на соискание уч. степени кандид. юрид. наук: спец. 12.00.02 – «Конституционное право; Муниципальное право» /Ю. Г. Спичак; Российский Университет Дружбы народов - М.,2006. - 24 с.

245. Старосьцяк Е. Элементы науки управления / Старосьцяк Е.; Под ред.: Ямпольская Ц. А. (Вступ. ст.); Пер.: Махненко А. Х. - М.: Прогресс, 1965. - 423 с.

246. Сульженко Ю. О. Поняття та система економічних прав та свобод людини і громадянина / Ю. О. Сульженко // «Юридична наука» - №3/2011. - С.14-19

247. Сунгуров А. Ю. Региональный уполномоченный по правам человека - первые шаги в России / А. Ю. Сунгуров // Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах /Под редакцией А. Ю. Сунгурова - СПб. : Северная пальмира, 1999. - Том 2. Региональный омбудсман. – 226 с.

248. Сунгуров А. Ю. Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа) / А.Ю.Сунгуров // Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр "Стратегия" — СПб.: Норма, 2005. — 384 с.

249. Сунгуров А. Ю. Омбудсман и другие государственные институты защиты прав человека / А. Ю. Сунгуров // Приложение к журналу "Северная

Пальмира". Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр "Стратегия" - СПб.: Норма, 2004. - С. 23-54.

250. Сунгуров А. Ю. Сравнительный анализ законодательства об Уполномоченных по правам человека в некоторых субъектах Российской Федерации /А. Ю. Сунгуров, А. В. Шишлов // Государство и право, 2003. - №4. - С. 41-49

251. Сунгуров. А. Ю. Работа общественных правозащитных организаций с институтом Уполномоченного по правам человека / А. Ю. Сунгуров // Технологии работы правозащитных организаций /автор. кол., под. ред. А. Буркова, С. Винборн, П. Чикова - М.: MSI, 2012. – 307 с.

252. Сунгуров А. Ю. Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика: автореф. на соиск. уч. степени доктора полит. наук: спец. 23.00.02 – «Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии» / А. Ю. Сунгуров; Московский государственный университет международных отношений – М., 2007. – 52 С.

253. Сунь Ят-сен. Программа строительства страны / Ят-сен Сунь // Избранные произведения - М. : Наука, 1985. - 672 с.

254. Сурилов А. В. Теория государства и права [Учеб. пособие для юрид. фак. ун-тов и ин-тов] / А. В. Сурилов – Киев : Вища шк., 1989. – 438 с.

255. Сулова С. В. Функции защиты прав человека: институциональный / С. В. Сулова // «Права человека в контексте российской модернизации» (Материалы межрегиональной научно-практической конференции 17-18 мая 2006 г., г. Пермь) – Пермь: НОУ "Западно-Уральский ин-т экономики и права", 2007. – 250 с.

256. Тархов В. А. Гражданское право. Курс лекций / В. А. Тархов - Чебоксары: Чуваш. кн. изд-во, 1997. — 331 с.

257. Теория государства и права : учебник / Под ред. В. К. Бабаева – М.: Юристъ, 2003. – 592 с.

258. Теория государства и права: курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001. – 776 с.
259. Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко — К. : Юрінком Інтер, 2006. — 688с.
260. Тимофеев М. Т. Конституционно-правовой институт омбудсмана в странах англосаксонской правовой семьи: На примере Соединенного Королевства и Республики Ирландии : автореф. дисс. на соискание уч. степени кандид. юрид. наук: спец. - 12.00.02 – «Конституционное право ; Муниципальное право» / М. Т. Тимофеев; Московская государственная юридическая академия - М.,2005. - 30 с
261. Тимофеев М. Т. Институт омбудсмана в Великобритании и Ирландии: контроль, основанный на сотрудничестве / М. Т. Тимофеев // АНО «Юристы за конституционные права и свободы» – М.: Новая юстиция, 2006. – 208 с.
262. Тихомиров А. А. Теоретические аспекты классификации функций государства / А. А. Тихомиров // Междунар. науч.-практ. правовой журнал «Закон и жизнь» (Молдова). - 2010. - № 11 (229). - С. 43–48
263. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: Полный курс / Ю. А. Тихомиров - М.: Юрин-формцентр, 2001. - 651 с.
264. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров – М.: Юрин-формцентр, 2001. - 355 с.
265. Толковый словарь русского языка / Под ред. Д. Н. Ушакова. - М.: ООО «Издательство АСТ», 2001. - С. 288
266. Трумпель К. Б. Уполномоченный Бундестага ФРГ по обороне как пример деятельности военного омудсмана / К. Б. Трумпель // Правоведение. - 1998. - № 4. - С. 36 – 42.
267. Удальцов А. А. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и органы внутренних дел: Проблемы теории и практики: автореф. дисс. на соискание уч. степени кандид. юрид. наук: спец. 12.00.02 –

«Конституционное право ; Муниципальное право» / А. А. Удальцов; Санкт-Петербургский университет МВД России - СПб., 2003. – 25 с.

268. Указ Президента України «Про Уповноваженого Президента України у справах кримськотатарського народу» від 20.08.2014 року [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/656/2014>

269. Указ Президента України №811/2011 «Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини» [Електронний ресурс] - режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/811/2011>

270. Уполномоченные по правам человека (омбудсмены) стран Европы и СНГ // Сборник нормативных правовых актов - М.: ИД «Юриспруденция», 2003. – 203 с.

271. Федеративный Конституционный Закон Российской Федерации «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» // Собрание Законодательства РФ - 1997. - № 9. - Ст. 1011.

272. Федотов А. Функции государственного органа: к вопросу интерпретации [Электронный ресурс] – режим доступа: <http://www.center-bereg.ru/485.html>

273. Фернандес-Турегано К. П. История возникновения от Гражданского Защитника до Защитника Народа / К. П. Фернандес-Турегано // Омбудсмани мира /под ред. С. Ш. Рашидова – Ташкент: изд-во «Узбекистон миллий энциклопедияси», 2006. – С.20-21

274. Философский словарь / Под ред. М. М. Розенталя, П. Ф. Юдина - М. : изд-во «Политическая литература», 1968. – 704 с.

275. Філософський словник / за ред. В.І. Шинкарука. – 2-ге вид., переробл. і допов. – К.: Голов. ред. Укр. рад. енцикл., 1986. – 800 с.

276. Хаманева Н. Ю. Место и роль института омбудсмана в системе правового контроля / Н. Ю. Хаманева // Правоведение. - 1992. - № 2. - С. 84-88

277. Хаманева Н. Ю. Охрана прав граждан зарубежных стран: институт омбудсмана (Сравнительный аспект) / Н. Ю. Хаманева // Сб. обзоров; отв. ред.: Алферова Е.В. - М. : Изд-во ИНИОН АН СССР, 1991. - 54 с.

278. Хаманева Н. Ю. Роль омбудсмана в охране прав граждан в сфере государственного управления / Н. Ю. Хаманева // Сов. государство и право. - М. : Наука, 1990. - № 9. - С. 138–147.

279. Харатян Ф. О понятии «компетенция органа государства» / Ф. Харатян // Обзор социальных наук – Ереван, 1984. - №7. – С.19-28

280. Харитонов О. І., Харитонova Є. О. Порівняльне право Європи: основи порівняльного правознавства. Європейські традиції / О. І. Харитонов, Є. О. Харитонova – Х. :”Одісей”. - 2002 – 592 с.

281. Хиль Роблес Альваро. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана) / Альваро Хиль Роблес - М.: Ad Marginem, 1997. - 350 с.

282. Хиль-Роблес Альваро. Испания очень повезло - несмотря на долгие годы диктатуры, определенные условия для демократии уже существовали / Альваро Хиль Роблес // Индекс : досье на цензуру, 1998. - №2 (4-5). - С. 74-75

283. Хропанюк В. Н. Теория государства и права: Учеб. пособие / В. Н. Хропанюк -3-е изд., дополн. и испр. - М.: "Интерстиль", 2008. – 384 с.

284. Цикаришвили О. Г. Охранная функция российского права: автореф. дисс. на соискание уч. степени кандид. юрид. наук.: спец. 12.00.01. – «Теория и история права и государства; История учений о праве и государстве» / О. Г. Цикаришвили; Саратовская государственная академия права - Саратов, 2008. - 26 с.

285. Цимбалова Н. Специализированные Уполномоченные и близкие им структуры / Н. Цимбалова // Приложение к журналу "Северная Пальмира". – СПб., 2004. – С. 137

286. Цимбалова Н. История омбудсмана в современном мире: история развития и общая концепция / Н. Цимбалова // Приложение к журналу "Северная Пальмира". – СПб., 2003. – С. 87-113

287. Чабан Н. А. Реалізація правоохоронної і правозахисної функції судової влади щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина / Н. А. Чабан // Науковий вісник НАВС, 2013. - №3. – С.165
288. Черданцев А. Ф. Теория государства и права: Учебник / А. Ф. Черданцев - М.: Юрайт, 2002. – 432 с.
289. Чуксина В. В. Институт комиссий по правам человека в Российской Федерации : В свете мирового опыта : автореф. дисс. на соискание уч. степени кандид. юрид. наук: спец. 12.00.02 – «Конституционное право ; Муниципальное право» / В. В. Чуксина; Иркутский государственный университет - Иркутск, 2005. – 24 с.
290. Чуксина В. В. Несудебная защита прав человека в системе национальной правозащитной деятельности Российской Федерации и зарубежных государств /В. В. Чуксина // Конституционное и муниципальное право. - 2006. - №6. – С. 29-33
291. Чурилов А. В. Защита прав и свобод человека и гражданина средствами прокурорского надзора : учебное пособие / А. В. Чурилов - М. : Московский психолого-социальный институт, Институт повышения квалификации руководящих кадров Генеральной прокуратуры РФ, 2001. – 80 с.
292. Шакарян М. С. Субъекты советского гражданского процессуального права / М. С. Шакарян - М. : Изд-во ВЮЗИ, 1970. – 213 с.
293. Шапсугов Д. М. Теория государства и права / Д. М. Шапсугов - Ростов н/Д., 2003. - С.34-43
294. Шеремет К. Ф. Вопросы компетенции местных Советов / К. Ф. Шеремет // Советское государство и право - 1965. - № 4. - С. 23
295. Шубина Т. Б. Теоретические проблемы защиты права: дисс. на соиск. уч. степени кандид. юрид. наук: 12.00.01 – «Теория и история права и государства; История права и государства; История правовых учений» / Татьяна Борисовна Шубина; Самарская экономическая академия - Самара, 1997. - 228 с

296. Шумак І. О. Громадянські права і свободи людини за Конституцією України : автореф. дисс. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 - «Конституційне право» / І. О. Шумак ; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. - К., 2000. - 16 с.

297. Щербина В. І. Основні функції трудового права в умовах ринкових відносин : Монографія / В. І. Щербина; Держ. митна служба України. Академія митн. служби України – Дніпропетровськ, 2005. – 266 с.

298. Эмих В. В. Компетенция Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): автореф. дисс. на соискание уч. степени кандид. юрид. наук: спец. 12.00.02 – «Конституционное право; Муниципальное право» / В. В. Эмих. – Екатеринбург: Уральская государственная юридическая академия, 2008. – 22 с.

299. Энциклопедический словарь / Изд. Ф. А. Брокгауз и И. А. Ефронь / - Т. 9. - СПб., 1895. – 474 с.

300. Abraham Henry J. The Danish Ombudsman / Henry J. Abraham // In: The Ombudsman or citizen's defender; a modern institution / Ed. by Roy V. Peel - Philadelphia, American Academy of Political and Social Science, 1968. - p. 55-61.

301. Art. 7.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://www.defensordelpueblo.es/es/index.html>

302. Avocatul Poporului – institutie de tip ombudsman [Електронний ресурс] / Institutia Avocatul Poporului - режим доступу: http://www.avp.ro/index.php?option=com_content&view=article&id=71&Itemid=56&lang=ro

303. Christian Timothy J. Why no ombudsman to supervise the courts in Canada? / Timothy J. Christian // In: The International Ombudsman Anthology - The Hague e.a.: Kluwer Law International, 1999. - p. 539-551.

304. Council of Europe: Parliamentary Assembly. Documents: working papers, 2004 ordinary session (third part), 21-25 June 2004, Vol – Strasbourg: Council of Europe, 2005. - 386 p.

305. Fliflet Arne. Sivilombudsmannen (Stortingets ombudsmann for forvaltningen) / A. Fliflet – Oslo: S'OM Sivilombudsmannen, 2004. – 374 p. (C.48-60
306. History of the Office of the Ombudsmen (New Zealand) [Электронный ресурс] – режим доступа: <http://www.ombudsmen.govt.nz>
307. Holstad S., Borjeson S. The Swedish Parliamentary Ombudsmen and their Supervision of the Military / S. Holstad, S. Borjeson // The Ombudsman Journal - 1987. № 6. – С.210
308. Hurwitz S. Le controleur general de l'Administration civile et militaire au Danemarck / Stephan Hurwitz // Revue internationale des sciences administratives - Belgium : Institut international des sciences administratives, 1956. - volume_number: 22. - p. 181-190
309. Gardocka T., Hofmański P., Jasiński W. Prawo do obrony w postępowaniu penalnym. Wybrane aspekty / Teresa Gardocka, Piotr Hofmański, Wojciech Jasiński inne [Redakcja: dr Marta Kolendowska-Matejczuk] – Warszawa : Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 2014. – 112 p.
310. Łętowska E. *Baba na święczniku* / Ewa Łętowska [w rozmowie z Mariuszem Janickim i Stanisławem Podemskim] – Warszawa : Polska Oficyna Wydawnicza "BGW", 1992 - С. 150–154
311. Lundvik U. The ombudsman in the provinces of Canada / U. Lundvik - Edmonton, Alta. : International Ombudsman Institute, Faculty of Law, University of Alberta, 1982. - p.11.
312. Mikael J., Hiden V. Finland's defender of the law / J. Mikael, V. Hiden // In: The Ombudsman or citizen's defender; a modern institution. [Ed. by Roy V. Peel] – Philadelphia : American Academy of Political and Social Science, 1968, - p. 31-40
313. Motor Industry Ombudsman of South Africa (MIO) [Электронный ресурс] / Newsletter of the Motor industry Ombudsman of South Africa, 2012. – volume 3 – p. 1-3/ – режим доступа : <http://www.utasa.co.za/docs/notices/MIO%20NOVEMBER%202012%20>
314. Office of the Boise City Community Ombudsman [Электронный ресурс] – режим доступа: <http://www.boiseombudsman.org/about-us.aspx>

315. Ombudsman Act 1976 / The Ombudsman Through the Looking Glass 1976-1985 – Canberra : Bulletin of Public Administration, 1985. - vol. 12 no 4
316. Pop G. Virgiliu. The Ombudsman of the European Union / Virgiliu G. Pop – Aberdeen : University of Aberdeen. 1997. – 57 p.
317. Rowat Donald C. The Ombudsman Plan : The Worldwide Spread of an Idea (revised 2nd edition) / Donald C. Rowat - Lanham, MD : University Press of America, 1985. – pp. 207-211
318. Rowat D. C. The Ombudsman in Sweden / Donald C. Rowat // The Ombudsman Plan: Essays on the Worldwide Spread of an Idea - McGill-Queen's Press - MQUP, 1973 - 331 стор.
319. Rowat D. C. The Ombudsman, Citizens Defender: Preface to Second Edition / Donald C. Rowat - London: George Allen and Unwin, 1986. - S.XXIV
320. Rowe M. Options, Functions and Skills: What an Organizational Ombudsman Might Want to Know / M. Rowe // Negotiation Journal - April 1995. - P. 114.
321. Rowe M. The Ombudsman's Role in a Dispute Resolution System / M. Rowe // Negotiation Journal – October, 1991. - № 7. - P. 353
322. Salim Malik M. A comprehensive analysis of the law of the ombudsman / Mohammad Salim Malik - United States : Aberdeen University Press Services, 2007. - 364 p.
323. Satyanand J. Anand. Growth of the Ombudsman Concept / Judge Anand Satyanand // Journal of South Pacific Law - School of Law, University of South Pacific. - article 1 of Volume 3, 1999/ - pp. 1-3
324. Stromhoim S. An Introduction to Swedish Law / S. Stromhoim – Stockholm: Norstedts, 1991. - P. 347-521;
325. Stout Ronald M. Administrative Law in Ireland / Ronald M. Stout - Dublin: Institute of Public Administration, 1985. - pp. 487-91.
326. Sverre Thune. The Norwegian Ombudsmen for Civil and Military Affairs / Thune Sverre // In: The Ombudsman or citizen's defender; a modern institution. Ed.

by Roy V. Peel. – Philadelphia : American Academy of Political and Social Science, 1968. - p. 41-54.

327. The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen /Lag [1986:765] med instruktion för Riksdagens ombudsmän - "JO-instruktionen"/ – [Электронный ресурс] – режим доступа: http://www.jo.se/Page.asp?MenuId=37&MainMenuId=12&ObjectClass=DynamX_Document&Id=575

328. Reif Linda C. The International Ombudsman Anthology : selected writings from the International Ombudsman Institute / Linda C. Reif // International Ombudsman Institute – The Hague: Kluwer Law International, 1999 – 745 p.

329. The New Encyclopedia Britannica (Micropaedia Ready Reference) / Robert McHenry (Editor) - London : Encyclopedia Britannica, Inc. - 15th edition - 1988. – 986 p.

330. Tyndall Peter. The Ombudsman's Guide to Standards of Best Practice for Public Servants [Электронный ресурс] / Peter Tyndall // Irish Ombudsman – режим доступа: www.irlgov.ie/ombudsman

331. Wieslander Bengt. The Parliamentary Ombudsman in Sweden / Bengt Wieslander – Stockholm : Bank of Sweden Tercentenary Foundation, 1999. – 160 p.